LA PEGNA

CODICE POLITICO

DEL

REGNO D' ITALIA

CODICE POLITICO

DEL

REGNO D'ITALIA

CODICE POLITICO

OVVERO

STATUTO FONDAMENTALE

DEL REGNO D'ITALIA

CORREDATO

DI NOTE ED OSSERVAZIONI TRATTE DALLE OPERE DEI PIÙ ACCREDITATI E DISTINTI PUBBLICISTI

PER L'AVVOCATO

ERNESTO LA PEGNA

NAPOLI
Stabilimento tipografico de'fratelli de Angelis
Vico Pellegrini 4, p. p.
1871

PREFAZIONE

Io vengo, dopo molti anni, a pubblicare la nostra Legge fondamentale, Lo STATUTO, la prima, la più santa, e, mi si permetta di francamente dirlo, la meno conosciuta di tutte le altre nostre leggi. —Se io, più felice di coloro che mi han preceduto, giungo a vincere l'indifferenza del pubblico; se qualche successo viene a coronare questi miei desiderii, io indicherò, senza dubbio alcuno, più tardi, in una ben ragionata prefazione, qualche idea che formar deve il pieno di un opera sul nostro diritto pubblico — Lo Statuto è stato il libro per eccellenza; la legge che lo proclama è stata una grande novità nella politica italiana, come l'Evangelo fu la grande opera del Mondo morale. —Questa idea è in me preponderante.—D'altronde, se il mio libro ha la

malaugurata sorte di cadere nell'oblio, a che mai servirebbe una prefazione? Si è detto che un solo nome anderebbe alla posterità, ed è il nome di quel grande, che scrisse la prefazione all'Enciclopedia, il d'ALEMBERT (1).

Per ora basta il dirti, benevole Lettore, qual sia stata la mia idea nel pubblicare questo Codice: essa è un idea del tutto semplice e molto schietta — Nei miei continuati e non mai interrotti studii sul diritto, non fu l'ultimo quello del *diritto politico*, specialmente quando nei nostri dorati sogni vedemmo avvicinarci una Monarchia Rappresentativa; così varie utili note, osservazioni e massime raccolsi dalle insigne opere del Constant, Cormenin, Degerando, Dupin, Guizot, Mably, Merlin, Macarel, Montesquieu, Mirabeau, Portalis, Puffendorfio, Rogron, Rousseau, Wattel, Hello, sempre però prediliggendo quelle degl'italiani Macchiavelli, Vico, Filangieri, Romagnosi e Balbo; opere che coll'andare de'secoli non saranno giammai obliate — Di queste note, di queste osservazioni e di queste massime, che contengono i veri principii, i più saggi ed i più utili, del *diritto politico*, io feci tesoro, ed una volta che avemmo lo Statuto, che *con lealtà*

(1) Et ce froid d'ALEMBERT, chancelier du Parnasse,
Qui se croit un grand homme, et fit une préface.
(GILBERT, *il diciottesimo secolo*, satira.)

di Re ci venne concesso dall'immortale Carlo Alberto, ed indi giurato e mantenuto in vigore dal magnanimo Vittorio Emanuele, non feci altro che classificarle su ciascun' articolo, per dimostrare che le basi sacramentali, su cui esso poggia, sono del tutto uniformi a questi immutabili principii stabiliti dai lodati ottimi pubblicisti; principii così saldi, che, come testè dissi, dureranno quando il mondo dura—Ecco quindi lo Statuto adornato dei lavori e delle profonde meditazioni fatte da quei sommi uomini, che nulla trasandarono per assicurare la libertà ai popoli, e che oggi gl'italiani tutti si trovano di godere, mercè lo Statuto concesso loro dal magnanimo Principe.

È questa adunque l'opera che io ti presento, o Lettore, non senza farti osservare che per rendere utili i sagrifizii fatti, per ottenere che le franchigie consacrate nello Statuto venissero svolte con quella politica prudenza, per mantenerle salde ed inviolabili, necessario si rende di bene studiarle; poichè non mancano coloro, nemici dell'Italia e di loro stessi, che vorrebbero sovvertire l'ordine delle cose con principii diametralmente opposti alle attuali nostre libere istituzioni.

Certo che un tale scopo vale la pena di qualche studio; non già che lo studio, che il convin-

cimento della ragione personale o nazionale sia tutto, chè anzi è il meno: esso non è che un principio, una introduzione all'opera della rigenerazione; il più è quell'opera dov'è così difficile usare la ragione educata, facendo tacere le passioni. Sforziamoci adunque ad illuminare e ad educare la nostra ragione, fino a che venga il giorno in cui, tacendo ogni passione, compiti sieno i destini dell'Italia con vederla grande, ricca e forte, dai quali tre cardini risulta il bene pubblico ed il bene particolare, ch'è l'aggregato, che apre alle popolazioni la via del genio e che difende la proprietà del povero; — e viviamo pur sicuri che, qualunque scossa potrà momentaneamente preponderare, sarà dispersa qual nebbia al vento.

Dopo che lo spirito umano va oltre, che la stampa ne consacra i progressi, non vi sono invasioni a temere, coalizioni di oppressori, evocazioni di pregiudicati che possono farla retroagire. — Occorre solo che i lumi si estendino, che tutti gl' italiani si allivellino e si elevino, e che ogni generazione, che la morte ingoia, lasci almeno dietro di sè una traccia brillante, che segni il cammino della verità; per noi seguiamo la massima di un'antico proverbio, che dice: *splenda ciascuno a guisa di fiaccola, ed il mondo resterà illuminato.*

Ora che ho esposto l'origine di questo lavoro e le circostanze che mi decidono a pubblicarlo, non mi resta che chiederti, o benevole Lettore, di rivolgergli un benigno sguardo.

Napoli Giugno 1871

Avv. Ernesto La Pegna

INTRODUZIONE

PRINCIPII GENERALI DEL DIRITTO PUBBLICO

La società civile è costituita da due elementi, *l'aggregazione* e *l'ordine*. *L'aggregazione* è la riunione di un numero maggiore o minore di famiglie in un dato luogo e per uno scopo comune; *l'ordine* è il principio che vivifica e legittima questo fatto, è la legge che governa e regola l'associazione.

Il fatto dell'aggregazione produce con le sue varietà le differenze esterne, che distinguono una società dall'altra; e dalla legge costitutiva dell'associazione risultano le differenze intime, le varie organizzazioni, che si riconoscono nelle diverse società civili. L'aggregazione può aver luogo tra uomini di razze diverse o di una stessa razza; può essere più o meno numerosa; distinguersi da tutte le altre per la natura del clima, per l'estensione e le qualità del suolo che occupa, pei lavori cui si debbe sottomettere, per le abitudini che debbe contrarre a fine di provvedere alla propria sussistenza ed alla propria difesa. La legge organica dell'aggregazione può offrire differenza ancora più intime. — In primo luogo, secondo che adotta il principio dell'eguaglianza civile, o fonda e sanziona il privilegio, essa dà origine a due società civili separate da un'abisso e da due gran fatti sociali, di cui l'uno domina la storia del mondo antico, mentre l'altro anela alla conquista delle società moderne. Se il principio della eguaglianza civile non ammette varietà molto rilevanti nelle sue applicazioni sociali, il principio del privilegio al contrario può

dare origine alle istituzioni apparentemente più disparate. Scritta o no, stipulata da un patto imposto da un atto di potere, la legge organica della società regola le condizioni fondamentali dell'associazione ed i diritti di ciascuno associato, in quanto è membro della stessa comunità. In questo modo essa segna i limiti che la giustizia e le esigenze dell'ordine sociale impongono all'attività individuale, e dà allo stato, come all'individuo, la guarentigia dei diritti che sono loro mantenuti o riserbati. Dal fatto dell'aggregazione di un maggiore o minor numero di esseri liberi, intelligenti e responsabili, e dal principio dell'ordine che l'anima e l'organizza, risulta lo Stato cólla sua personalità, la sua azione, i suoi diritti, le sue obbligazioni, la sua morale responsabilità. Al cospetto dello Stato è l'individuo, esso pure essenzialmente libero, attivo, responsabile. Lo Stato non esisterebbe se non gli fosse data origine dalla riunione di molti individui attivi, liberi e morali sotto una comune legge e con uno scopo comune; l'individuo mancherebbe dei mezzi indispensabili allo sviluppo della sua natura, e si troverebbe fuori delle vie regolari dell'umanità, se non trovasse nello Stato protezione e soccorso. Se lo Stato, esagerando i suoi diritti, esercitando un potere illimitato, assorbe le attività individuali e tende a trasformare gl'individuali in puri istromenti, qualunque sia la denominazione e la forma esterna di tale associazione, v'ha tirannide. L'abuso dei principii di ordine e di unità rende immobile e, per così dire, impietrisce la società. L'uomo individuale dispare allora al cospetto di un'astrazione, o si ritira dinanzi un'interesse egoistico, che si nasconde sotto il velo del bene pubblico. Codesto fatto si è spesse volte osservato negli Stati del mondo antico. L'individuo non vi era gran fatto rispettato; lo Stato era un dio spietato, i cui altari erano troppo spesso bagnati di sangue umano; il disprezzo della vita umana è un tratto caratteristico del mondo antico, di quel mondo che il cristianesimo non aveva ancora illuminato. Se al contrario l'indipendenza personale prevale sui diritti dello Stato, e lo mette nella impossibilità di far trionfare il diritto e di

applicare agli affari umani i provvedimenti di utilità generale compatibili con le leggi della giustizia, v'ha anarchia. Egli è a questo modo che le invasioni dei popoli del settentrione sconvolsero le fondamenta dell'impero romano; ai principii di ordine e di unità politica si sostituirono i principii d'individualità e di indipendenza personale; e la ricostruzione dell'edificio sociale non divenne possibile se non quando le tradizioni romane, i principii del cristianesimo promotori della civiltà e l'umanità religiosa s'impadronirono delle razze indisciplinate del settentrione e costrinsero la libertà dell'individuo a conciliarsi coll'ordine sociale. Fissare le condizioni essenziali di questa transazione fra l'individuo e lo Stato, precisare per le diverse manifestazioni della libertà umana il loro punto d'intersecazione col diritto della società, è un porre le basi dell'organizzazione sociale, un determinare i diritti pubblici dei membri dello Stato, un fondare il diritto costituzionale del paese. La libertà umana si manifesta per fatti materiali e per fatti morali; con questi noi possiamo agire su noi stessi, sui nostri simili, sugli oggetti che ne circondono. Il diritto degl'individui o quello dello Stato sono i punti che ci arrestano nel corso delle nostre azioni. Le manifestazioni dell'attività individuale non cessano di essere legittime nella sfera della giustizia sociale, se non quando ledono il diritto degl'individui o tolgono allo Stato i mezzi di giungere allo scopo della società civile. Quindi la divisione del diritto nazionale in *diritto pubblico* e *privato*, secondo che tende a conciliare tra esse le attività individuali, ovvero l'azione degl'individui con quella dello Stato. Certamente ogni eccesso dell'attività individuale a danno degl'individui è nello stesso tempo causa di perturbazione per lo Stato; come ogni lesione dei dritti dello Stato è pregiudizievole agl'individui che lo compongono. Tuttavia si distingue quì l'interesse diretto dall'indiretto; nè si mettono sulla stessa linea i rapporti di famiglia e degl'individui fra loro, e quelli degl'individui e delle famiglie con lo Stato. I primi, che concernono essenzialmente lo stato civile delle persone, l'acquisto e la trasmissione dei

beni, sono regolati dalla legge costituzionale propriamente detta, e dalle leggi organiche che la compiono. Similmente, per la natura stessa delle cose, v' ha un diritto penale privato e un diritto penale pubblico; il primo completamento della legge civile, il secondo della legge costituzionale. Così il dolo e la violenza sono cause di nullità in materia di obbligazioni convenzionali, e, se i fatti costitutivi del dolo e della violenza vestono certi caratteri, la legge penale compie la legge civile con le sue pene contro il falso, le minaccie, i ferimenti ec. ec. Parimenti la libertà individuale e le altre pubbliche libertà sono guarentite e regolate dal diritto costituzionale; se vengono lese, o se si oltrepassano nel loro esercizio i limiti segnati dal diritto nazionale, la legge penale compie colle sue sanzioni la legge costituzionale, sia col reprimere gli eccessi di coloro, che tendono alla licenza, sia col punire coloro, che frappongono ostacoli all' esercizio legittimo di questa libertà.

Tuttavia questa divisione del dritto nazionale in pubblico e privato, utilissima in ciò che spetta al metodo, non è, nè può nel fatto, essere mai assoluta. V' ha materie che si potrebbero far miste, materie in cui sono egualmente e direttamente interessati lo Stato, gl' individui e le famiglie. Niuno ignora che fra queste hannosi ad annoverare il matrimonio, la patria potestà ed i principii generali delle successioni. Quantunque coteste materie pei loro legami colle altre parti del diritto privato, e per gli sviluppi che esigono, si colleghino naturalmente nel diritto civile; non è men vero che pei loro principii dirigenti si connettono col diritto pubblico. Solo con uno studio profondo dell' organizzazione sociale e politica del paese si possono mettere in chiara luce queste parti del diritto privato, conoscerne l' importanza e penetrarsi bene di quelle massime fondamentali, da cui tutte le prescrizioni di una buona legislazione debbono derivare, come corollarii dalle loro premesse. In una parola, solamente nel diritto costituzionale, nei suoi principii, nelle sue origini storiche si trovano quasi tutte le fonti del diritto nazionale. Chi ignora il diritto pubblico, ne

pone in non cale lo studio, e, non sentendone l'importanza, si condanna nel diritto privato ad una sterile esegesi, nè può conoscere i rapporti, che legano fra loro le diverse parti del diritto nazionale.

Codesta tendenza ad avvilire lo studio del diritto, a separarlo da ogni idea filosofica sarebbe egualmente funesta alla legislazione ed alla giurisprudenza. L'abuso dell'esegesi, genera una logica gretta e meschina. A forza di non guardare ogni oggetto particolare se non isolatamente e troppo da presso, l'occhio della intelligenza si fa miope, ed ogni buona legislazione diviene impossibile. Non v'ha quistione legislativa e politica la cui soluzione razionale possa essere data da un solo e medesimo principio. L'arte del legislatore consiste essenzialmente nel considerare principii e fatti generali diversi, e nello scovrire il vero punto in cui si toccano. Certo l'importanza di ciascun principio non è la stessa, nè tutti possono aver diritto ad una uguale influenza nell'opera della legislazione. Così ogni altro principio, ogni fatto generale debb'essere subordinato ai principii invariabili della giustizia; così non v'ha utilità sociale che possa legittimare la condanna di un'innocente, o il rifiuto di un figlio di prestare gli alimenti al padre indigente. Ma dentro i limiti immutabili di questi principii eterni, il campo della utilità sociale è vasto e variato. Ivi i fatti generali più diversi si possono incontrare, urtarsi o conciliarsi. Spetta al legislatore il dare a questi fatti generali tutta l'influenza, ch'è conciliabile con la giustizia, e di valutare ogni fatto generale in modo che non preponderi il fatto meno importante, e le conseguenze più gravi non sieno dettate dal principio meno utile. La giustizia non ordina nè proibisce in modo assoluto le sostituzioni. Saranno esse vietate? Lo saranno in tutte le forme, in tutt' i casi? Chi non sa quanti motivi diversi di utilità si possono presentare alla mente del legislatore per dettargli la soluzione della quistione? L'ordinamento della società, l'interesse delle famiglie, la libertà dei testamenti, gl'interessi dell'agricoltura e del commercio, tutti questi fatti generali si hanno a considerare, ravvicinare,

paragonare e conciliare per quanto si può. Quindi quel fatto bene stabilito, esservi poche leggi che a fronte della regola generale non offrono qualche eccezione, qualche limitazione. Il codice civile in Francia proibì le sostituzioni, considerato lo stato sociale e politico del paese, non meno che le esigenze del commercio e dell' industria; tuttavia questa proibizione non è assoluta, ed alla regola generale si sono fatte alcune eccezioni, avendo riguardo allo spirito di famiglia ed alla sollecitudine de' parenti.

La giurisprudenza incaricata di spiegare e d' interpretrare la legge, non che di riempirne le lacune con le sue dottrine ed applicazioni, non ha certamente l'obbligo d' investigare i principii ed i fatti generali che le diedero origine per apprezzare l' utilità. Egli è permesso al legista di dire *lex est.* Ma dai principii e dai fatti, che hanno determinato il legislatore e dato origine al diritto positivo, emanano, col testo della legge, i suoi principii dirigenti, i principii pratici di applicazione, che ne sono, per così dire, l'anima e la chiave. Questi principii, queste regole generali di applicazione non sono la stessa cosa che i principii determinanti ed i fatti generali; ma ne sono la conseguenza, la conclusione dommatica, che il legislatore ne ha estratto, che ha posto come base del diritto positivo, e di cui tutt' i particolari di una legislazione ben ordinata non sono altro che corollarii. Così, per ciò che riguarda le disposizioni testamentarie, il legislatore ha posto questa regola fondamentale: « È vietata qualunque disposizione colla quale l' erede istituito od il legatario è gravato di conservare e restituire ad una terza persona » Questo è il principio dirigente; qualunque nome prenda la disposizione, qualunque forma essa vesta, se riunisce questi due caratteri essa cade sotto la proibizione della legge. Si dirà forse che ciò è evidente, che il principio dirigente si trova letteralmente espresso nella legge. In fatti l' esempio, che abbiamo scelto, potrebbe lasciar credere che non sia necessario di risalire ai princpii ed ai fatti generali e perciò nè pure alle origini storiche ed alle dottrine del diritto pubblico per arrivare

a conoscere i principii dirigenti del diritto privato e tutta la estensione che possono ricevere.

Per ispiegare meglio il nostro pensiero noi abbiamo scelto un esempio, in cui la distinzione tra i principii motori della legislazione ed i principii dirigenti del diritto positivo, come pure i rapporti che li connettono gli uni con gli altri, sono in più alto grado manifesti.

Ma questa evidenza non si trova egualmente in tutte le parti della legislazione; havvene altra in cui il principio dirigente non si scorge a prima giunta, e trattasi allora di cercarlo, di metterlo in evidenza, di somministrare la formola rigorosa alla pratica; e certo colui sarebbe straniero ad ogni sana filosofia del diritto, il quale in questi casi non comprendesse l'importanza e l'utilità pratica delle considerazioni che precedono.

L'organizzazione sociale, il riconoscimento e la guarentigia dei diritti pubblici non costituiscono soli la materia del diritto costituzionale. La società è l'ordine, l'ordine suppone la regola, la regola un potere che la dichiari, un potere che l'applichi, un potere che l'esegua, anche, se fa d'uopo, col costringimento e colla forza. Il potere sociale è l'ordine vivente, operante. Dirigere, soccorrere, proteggere, contenere, reprimere, tal'è la sua missione, l'obbligo suo, il suo diritto; missione augusta, obbligo sacro, diritto che non può perire; poichè dove il potere è impossibile, la società crolla e l'uomo si degrada. La società è lo scopo, il potere è il mezzo. La loro legittimità deriva dalla stessa sorgente, cioè dal dovere; dovere che prescrive a tutti di stare nei limiti dell'ordine sociale, senza del quale ogni sviluppo, ogni progresso è impossibile all'uomo. La società è eminentemente legittima quando è regolare e progressiva; il potere è tale quando si adopera a porre la società nelle condizioni della sua legittimità. Considerato nel suo esercizio, il potere sociale racchiude necessariamente una quistione di capacità. Egli è assurdo l'immaginare che possa mai appartenere legittimamente agli ignoranti di dichiarare il diritto ed ai malvagi di

applicarlo; che la giustizia e la forza sociale possano essere affidate a chi avesse interesse di abusarne. Niuno immaginò di affidare il potere alle donne, ai fanciulli, alle persone infamate da una condanna, agl'idioti. Qualunque sia la linea di separazione che si adotti, si riconosce pur sempre la necessità di separare i capaci dagl'incapaci. L'eguaglianza civile e l'eguaglianza politica sono perciò due idee al tutto diverse, e si direbbero quasi opposte. La prima, conforme alle leggi della nostra natura, è lo scopo verso il quale la civiltà deve condurre tutte le società umane. L'uomo non può essere uno strumento al servizio di un'altro uomo. L'eguaglianza civile è il godimento degli stessi diritti pubblici e privati senza distinzione di persone. La somma di questi diritti cresce col progresso delle società; essa debbe crescere per tutti: in ciò sta l'eguaglianza. I diritti politici non sono proprietà di alcuno; il loro esercizio è una funzione Il numero degli uomini capaci di esercitarli per le guarentigie che offrono di capacità e di moralità aumenta col progresso dei lumi e della ricchezza. Ma nulla sembra annunziare la possibilità che sia per esistere una società civile, i cui membri tutti indistintamente sarebbero egualmente degni di essere investiti del potere sociale, ed egualmente atti a prendere parte ai pubblici affari. L'attitudine ai poteri politici non può essere stabilita se non per via d'induzione. L'induzione può essere appoggiata sopra fatti diversi; gli studii, la professione, la ricchezza, l'età, la condizione. Quindi una gran varietà nella organizzazione dei poteri politici. Codesta organizzazione costituisce il secondo ramo del diritto costituzionale. I diritti costituzionali propriamente detti sono i diritti pubblici ed i diritti politici. L'accrescimento dei primi e la loro guarentigia sempre più assicurata sono lo scopo essenziale dell'associazione, sono l'indizio certo dei suoi progressi. La capacità politica estendesi nel medesimo tempo, e rende impossibile il ritorno del privilegio.

Il diritto costituzionale offre adunque al pubblicista tre oggetti principali di ricerche e di studii:

Il primo è di sapere se il principio fondamentale, base dell'organizzazione sociale, sia l'eguaglianza civile o il privilegio;

Il secondo è di riconoscere quali siano i diritti pubblici guarentiti a tutt'i membri dello Stato, ricerca che porta necessariamente a riconoscere in pari tempo quali siano i dritti dello Stato ed i limiti, ch'essi impongono alle libertà individuali;

Il terzo oggetto è lo studio dell'organizzazione del potere sociale e dei diritti politici, che ne risultano.

È adunque incompleta, per dirla di passaggio, la divisione dei diritti in civili e politici. Se per diritti civili s'intendono solamente i diritti riconosciuti dalla legge civile, dal diritto privato, ove porremo noi la libertà individuale ec.? Tra i diritti politici? Ma che hanno di comune queste libertà, che sono retaggio di tutti, coi diritti politici, che appartengono soltanto a coloro che si presumono capaci di esercitarli? Se poi per diritti civili si volessero intendere tutti quelli, che appartengono ai membri della città, quelli che sono regolati dalla legge civile, come quelli che sono guarentiti dalla legge costituzionale, si confonderebbero tra loro cose affatto diverse, si toglierebbe la distinzione tra il diritto pubblico ed il diritto privato; sarebbe addensare le tenebre invece di accrescere la luce. È forza adunque, nei paesi detti costituzionali, di ammettere tre specie di diritti: civili, pubblici e politici (1).

Questi tre diritti traggono la loro origine e distinzione dal potere supremo, che regola e governa lo Stato; è adunque necessario lo esaminare l'origine del *potere*.

(1) L'oggetto principale di questo nostro lavoro è appunto quello di svolgere, con l'autorità dei pubblicisti, questi principii, da utilmente servire, non solamente a tutti i cittadini italiani indistintamente, che possono, avendo i requisiti voluti dallo statuto, venire eletti Deputati, ma sì bene ai Deputati stessi, che trovano in questo codice politico tutti gli elementi pronti a bene adempiere al loro mandato; poichè sono essi chiamati dalla nazione ad apportare alla camera, nelle diverse e svariate discussioni, la loro saggezza e quella moderazione, ch'è il patrimonio esclusivo degli uomini veramente intelligenti, per così chiarire e mettere in piena luce tutte quelle alte quistioni d'interesse generale, per quindi fare prosperare l'Italia, scopo unico di 25 milioni di abitanti!

DEL POTERE SUPREMO DEL GOVERNO

§ I. La parola POTERE, come la maggior parte delle parole, ha tanti significati, e questi subiscono tante gradazioni, che mettersi a parlare intorno alle idee ed ai fatti che essa esprime, senza prima dichiarare il significato in cui vien presa, sarebbe lo stesso che lasciare nell' ombra il concetto fondamentale del discorso.

POTERE si prende tanto come sinonimo di AUTORITÀ, ossia di diritto a dirigere, o semplicemente di direzione di fatto, quanto come forza, per mezzo della quale l' autorità si esercita. Sì nell'un caso, come nell'altro, è necessario dichiarare che cosa sia *autorità*.

L' autorità è uno dei grandi principii che reggono il mondo: essa si può dire la forza centripeta, alla quale tutte le forze morali tendono per costituirsi in una suprema autorità. Essa rappresenta il bisogno di direzione, a cui è soggetto ogni ente morale: essa lo soddisfa. Ma donde nasce l' autorità? Ecco il problema, al quale si subordina ogni altro nelle scienze sociali, poichè autorità in codesto senso è sinonimo di sovranità. La sovranità deriva ella da Dio, dalla ragione o dal fatto? E se deriva da Dio, come ne conosceremo i dettati? E se dalla ragione, quali saranno i limiti nei quali questa, per non trascendere, verrà limitata? E se dal fatto, dove troveremo il perchè, il quale ci arresti sul pendìo del dominio della forza brutale? Sono questi problemi intorno ai quali, dacchè i filosofi greci gettarono le basi della scienza politica, non cessarono dal logorare le menti dei pensatori per cavarne soluzioni, le quali ancora son lungi dall'esser pacificamente accettate. Noi non li seguiremo in questa via, poichè in ogni caso questo non sarebbe il luogo; ad ogni modo, qualsiasi l'origine, che le si vuol dare, è certo che un' autorità direttrice delle cose umane esiste, perchè ciascuno la sente nella propria coscienza, e l' universale consenso degli uomini le assicura il prestigio della verità dimostrata. Ma come sono varie le attività alle quali piegasi l' uomo, così

in vari modi si manifesta il principio stesso ed in vari modi esercita la sua forza. Per l'uomo rozzo è autorità il sentimento ispiratogli dal padre, dalla madre, dal sacerdote; è autorità l'impressione che i suoi sensi gli trasmettono, perfetta o imperfetta che ella sia, reale o immaginaria. Per l'uomo educato a forte scuola, è autorità la sua ragione e la verità dimostratagli da essa; per chi ha l'animo inclinato alle mistiche dolcezze dell'astrazione religiosa, l'infinito è autorità. La coscienza, che suggerisce consigli, o forma rimproveri, è autorità; sono autorità le stesse convenienze imposte dal vivere sociale.

Fra le attività umane, la maggior parte, anzichè limitarsi a solo un individuo, ne toccano vari, stabilendo una serie di rapporti, inevitabili nella società, e senza di questa impossibili. Onde l'autorità che estende maggiormente la sua sfera, quella di cui noi parlavamo facendola sinonimo di sovranità, è l'autorità sociale. La quale non impone doveri, nè dona diritti, ma fa osservare quelli, e tutela questi; poichè e gli uni e gli altri esistono, se non prima, contemporanei a lei stessa, essendo nati coll'uomo. L'autorità, principio ch'è fuori dell'individuo, non può creare ciò ch'è parte di questo; poichè il diritto è la libertà dell'uomo, mentre l'autorità è la libertà della società. Ogni idea di principio dirigente le attività umane chiama, per necessaria conseguenza, l'idea di associazione: siano codeste attività fisiche, intellettuali o morali, l'idea stessa è inevitabile, per quanto si nascondono nell'animo dell'agente. Si saprebbe egli mai concepire un uomo che nell'estasi dello spirito s'innalzi alle pure regioni dell'infinito, senza aver concepito di già l'idea dell'umanità, della società?.....

L'autorità dunque è una conseguenza necessaria dell'esistenza dell'uomo in istato sociale. Ma essa non può esercitarsi con la sola potenza, che le viene dalla necessità sua: le fa d'uopo la forza, perchè i principii da essa dettati sieno rispettati, riconosciuti, messi ad effetto. La forza al servizio dell'autorità, è il potere.

Restringendo sempre il nostro discorso all'autorità sociale, chiameremo adunque potere l'esercizio materiale dell' autorità sovrana. E siccome la forza e chi l'esercita s' identificano in una sola funzione, così si dirà potere l'uomo, o il complesso degli uomini, ai quali è demandato l' incarico di dirigere la società, come si dice potere in virtù del quale agiscono.

Posto che l'idea di autorità è inevitabile in uno stato sociale, e posto anche come inevitabile l' idea e quindi il fatto del potere, resterebbe solo a provare la necessità dello stato sociale. Verità di ben facile dimostrazione. Non solo per isvilupparsi, per educarsi, per dar ragione infine del perchè egli sia dotato di facoltà capaci di azione di svolgimento è nato l' uomo in società, ma eziandio per poter vivere. Qualora le più severe cure non lo circondassero nell' infanzia, egli finirebbe vittima dei rigori del clima o della ferocia degli animali, sui quali la natura lo ha costituito sovrano. I suoi bisogni son tali, e la sua individuale impotenza è tanto grande, che gli riesce impossibile soddisfare a quelli da sè stesso. E quando o col proprio o coll' altrui sussidio ha soddisfatto ai principali, ecco gliene sorgono dei nuovi e più potenti, e pei quali sempre più gli si rende necessario il soccorso della famiglia, che lo alimentò, dei vicini tra i quali crebbe, degli uomini in fine coi quali ha comuni tendenze, aspirazioni, sentimenti. Per mezzo dei bisogni le sue facoltà si svolgono, e fruttano ognora nuovi prodotti, i quali de' nuovi n' esigono, seguendo una catena indefinita, come la esistenza dell' universo. La civiltà è una forza irresistibile, fatale: essa domina l' umanità: è stata la legge storica e morale di tutto il passato, come è quella del presente e sarà quella dell' avvenire. L'uomo è chiamato suo malgrado a cooperarvi; la libertà di lui non istà che nella scelta de' mezzi; ad ogni modo l' opera sua non sarà mai frustrata, buona o cattiva che essa sia, la civiltà ne sarà vantaggiata.

Il potere è adunque quella forza, che, seguendo i principii dell' autorità, dirige le forze individuali agli scopi della civiltà. Ma la civiltà non può darsi sagri-

ficando l' individuo: distruggere la causa efficiente per aver l' effetto, sarebbe un metodo, che nessun fisico, come nessun psicologo vorrebbero approvare. Più, che la società sia necessaria l' abbiamo brevemente accennato : ma dagli argomenti addotti apparisce chiaramente che se essa è, e dev'essere, è per l' individuo: l' individuo è il fine; la società il mezzo. La verità aristotelica che l' uomo è un animale socievole, non ci può condur certo alle conseguenze, che ne traea il filosofo stagirita, di sagrificare l' individuo alla società, dicendo che il tutto deve preponderare alle parti. Imperocchè si può ben dire che le parti esistono prima del tutto, e che questo non potrebbe stare distruggendo quelle; ed inoltre quì il tutto è pel bene e l' utilità delle parti. Laonde regola suprema, dalla quale è limitato il potere nella sua azione direttrice, è il rispetto all' individuo, ossia alla libertà. Verità la quale quanto è facile a dimostrarsi, altrettanto è difficile ad essere praticata. Troppo soventi una pretesa cura dei diritti della società trasse a sacrificare quelli dell' individuo, quasi la società traesse da altri, che dall' individuo, la propria forza. L' azione del potere fu quasi da per tutto surrogata a quella del privato, ora per supplire alla inettitudine attuale di questo, più spesso per soffogarla.

Raramente si lasciò all' individuo la libertà di usare delle proprie forze, senza prima prescrivere in che modo le doveva usare. Ma se l' azione collettiva del potere era tollerabile quando la poca educazione pubblica rendeva ignoti ai più i propri diritti, non è certo più nè da invocarsi, nè da permettersi in mezzo alla luce ognora più intensa, che va diradando dalla coscienza dell' uomo ogni ombra, dalla quale gli potesse essere tolto il sentimento de' propri doveri. Se una azione diretta spetta oggidì al potere, essa non può consistere se non nel dar opera allo sviluppo dell' attività privata. Il principio del *self-governement*, che corrisponde alla coscienza dell' *io*, deve ormai reggere i rapporti sociali; dove le forze di uno non bastano, si uniscano quelle di varii, e l'azione collettiva di pochi surroghi quella del potere. Così il principio dell' associazione vedesi schiuso davanti un campo im-

menso, sconfinato quasi, dove esercitare il proprio influsso; da esso vediamo nascere tante società quante sono le attività possibili all' uomo, e gli scopi che esso si può proporre; società, che da sè provvedono ai bisogni proprii, esistendo come tanti popoli, distinti nello esercizio delle speciali loro funzioni e legati dal comune vincolo della umanità.

Quando questo ideale sia raggiunto, a ben poca cosa sarà ridotto l'uffizio di quello che ora intendesi per *potere*. Ma frattanto esso costituisce la prima delle forze umane, e tale sarà senza dubbio per lunghi secoli ancora.

Una quistione ardente di tutte le passioni del momento, agitata da tutti gl' interessi, ci si presenta a questo punto ed è quella dei rapporti fra il potere dello Stato e le religioni, o meglio le società a cui queste danno luogo, e prima di tutte la società cattolica. È questa un' ardua quistione che per lunghi lunghissimi secoli ha impegnate le penne di quanti filosofi e pubblicisti sono stati al mondo, ed il trattarla qui ci menerebbe a deviare di molto dal nostro scopo, non essendo nostra intenzione di entrare nel vivo della lotta; diremo solo che quando alcuni uomini, mossi da comuni bisogni, da credenze uniformi, da speranze condivise si uniscono in società, sorge naturalmente alcuno fra essi, al quale è attribuita l'autorità di regolare l'andamento delle cose sociali. Nessuna autorità è per certo più legittima di questa; che se oltre agli affari mondani è attribuita alla medesima la direzione delle coscienze, nessuna può dirsi ugualmente formidabile. Gli è ciò che avviene in quella società che chiamasi Chiesa, e specialmente nella Chiesa cattolica. Una potentissima organizzazione interna contribuisce a mantenere la forza degl' imperanti e la disciplina dei soggetti. La tradizione di diciotto secoli di vita, la estensione dei loro membri, la base spirituale su cui posa, la rendono potente sino a rivaleggiare colla società universale degli uomini. Essa guarda in sè stessa e vede la propria forza compatta, perchè la propria autorità è ugualmente obbedita dall' Europa e dall' Ottentoto: guarda al di fuori e vede la società civile divisa in

tante parti, e ciascuna di esse travagliata da convulsioni continue, da lotte molteplici; guarda ciò, e conchiude che essa è la più potente ed essa deve imperare. Vuole le cose tenere soggette a lei, mandatrice della Divinità, onde chi presiede le cose terrene deve essere a lei soggetto. Essa non nega l'autorità civile, il potere dello Stato: no, essa dice per bocca dei suoi capi e dei suoi dottori: « Per due mezzi principali si regge il mondo: l'autorità sacerdotale e la regia podestà »: così san Gelasio papa; ma lo dice per conchiudere con sant'Agostino, che il potere dello stato deve avere per principale uffizio quello di difendere la Chiesa, conservarne i precetti, frenare e punire gli eretici mediante il braccio secolare, imperocchè la *civitas terrena* deve servire la *civitas Dei*.

L'esporre con più ordine le dottrine della Chiesa su questo punto, il ripetiamo non è il nostro scopo; qui basti l'aver dichiarate le pretenzioni di una delle parti in lotta: quanto a quella dell'altra, cioè dell'autorità civile, che consistono nell'esercizio del proprio potere nella sfera a lei concessa dalla ragione stessa della sua esistenza, cioè quale direttrice e regolatrice dei rapporti esterni fra gli uomini, è precisamente il nostro scopo.

§ II. Quando la *Riforma* veniva a scuotere l'Europa nel più profondo delle convinzioni religiose da secoli radicate e gettare nella Germania i semi di sanguinose lotte, questa, divisa in tanti principati civili ed ecclesiastici, presieduta da un sovrano elettivo, il cui scopo era mantenere la pace nell'interno, conservando la libertà ai singoli stati, non sapeva dove cercare quel potere, che corrisponde al bisogno di una direzione autorevole negli affari comuni. L'imperatore comandava frenato dalla Dieta; i singoli sovrani non si sottomettevano agli ordini del capo comune se non quando il loro interesse o la necessità li obbligava: l'unità e la varietà, sulla cui coesistenza tanto dovevano in seguito logorarsi le menti dei metafisici germanici, mostravansi allora nel fatto inconciliabili.

La lotta fra l'individualismo germanico ed il principio, latino prima, poi cattolico, dell'universalità, si

mostrò nel campo del pensiero, e da questo passò a quello dei fatti fra mezzo della Riforma. Il Concilio di Trento, convocato per cercare una conciliazione impossibile, non fece che rinforzare il muro di divisione fra le due tendenze; da un lato e dall'altro derivarono due serie di scrittori, le quali andarono sì variando appellativi e modificando dottrine, ma durarono sempre e tuttavia si dividono il campo della scienza e quello della pratica.

In Italia assai tardi si fece sentire il controcolpo del libero movimento germanico; la meravigliosa e originale fecondità, che aveva prodotto un' incivilimento tanto prevalente e precoce, non voleva accogliere principii a lei stranieri; o forse essa era spossata. Macchiavelli non potè risentire cotesta influenza, perchè moriva sette anni dopo la ribellione di Lutero all' autorità papale, ed il *Principe* era da lui scritto sette anni prima; le sue idee sul potere e sulla migliore organizzazione di esso si modellavano sugli esempi di Sparta e di Roma, applicati e riformati secondo i tempi e l'indole delle popolazioni italiane, e specialmente della fiorentina.

Il principale effetto della Riforma fu quello di distruggere la forma teocratica del principio dell' intervento divino nelle cose umane. Di tal modo la forma del potere diveniva variabile, benchè il fondamento restasse sempre inconcusso. Del resto Lutero non si occupò di applicare le proprie teorie alle riforme politiche; codesta fu opera dei suoi seguaci; opera che dalla rivolta dei contadini alla guerra de' Trent' anni insanguinò per quasi un secolo e mezzo tanta parte di Europa. Introdotta in Francia, qui pure, alleatasi ai partiti politici, fu pretesto di lunghe guerre civili, dove il poter regio, fattosi complice d' inumanità esecrande, non potè continuare l' opera sua, se non cadendo in mano di quello che aveva capitanato i perseguitati. Ne uscì la monarchia ognora più solida e rispettata: i Borboni fondarono quel regime amministrativo che doveva dare alla Francia gli splendori della gloria e le redini dell' incivilimento, privandola di ogni libertà.

All' Inghilterra la Riforma fu un potente alleato per continuare nella via delle franchigie costituzionali. Ai Tudor, che la introdussero, successero gli Stuart, che l'avversarono; sotto gli uni come sotto gli altri la lotta fra le tendenze dispotiche dei sovrani e le forme liberali sostenute dal Parlamento continuò con ognora maggior violenza fino alla rivoluzione che costò la vita a Carlo I. Le seguì un' apparente calma interna sotto al protettorato e ai primi anni della ripristinata monarchia di Carlo II; in breve la lotta si riaccese, per finire con una nuova rivoluzione, l'ultima e la più gloriosa, dalla quale fu stabilito diffinitivamente il regìme politico, di cui gl' inglesi vanno alteri, come quello che fu preso ad esemplare da quasi tutte le nazioni di Europa.

I primi scrittori che troviamo dopo la Riforma sono Tomaso Moro, Bacone di Verulamia e Bodin. Il primo nella sua *Utopìa,* rifà uno stato alla platonica colla comunione dei beni, senza però fare di questi l'ultimo fine da lui posto nel raggiungimento del bello ideale. È assai più pratica l' idea di Bacone sullo Stato: secondo questo sovrano ingegno, il potere non è solo il custode del diritto dell' individuo, esso deve avere di mira la religione, l'educazione, la onestà pubblica, la forza militare, il benessere dei cittadini. Ma lo spirito de' nuovi tempi si trova principalmente in Bodin. Il potere politico trova la sua ragione nel consentimento del popolo; questo deve aver parte al potere insieme all' aristocrazia ed al potere reale: onde la monarchia temperata è per lui il migliore dei governi. Del resto niente in ciò di assoluto; imperocchè Bodin segue il principio aristotelico, che le leggi e le forme governative devono corrispondere alle condizioni ed ai costumi del popolo.

Il nostro Campanella contemporaneo di Bodin, nella sua *Città del sole,* rifabbricò una utopìa che lo classifica tra gli scrittori idealisti: la pratica impossibilità di essa non bastò però a salvarlo dalle persecuzioni dei nemici di ogni libero ingegno, i quali non mancavano certo a Napoli, sotto la dominazione spagnuola.

Da Bodin a Grozio, il passo quanto al tempo non

è grande per certo, ma quanto alle dottrine noi ci troviamo portati nel campo di una nuova scuola, che campeggiò per due secoli la filosofia del diritto: la scuola del diritto naturale. Lo Stato esiste per la tendenza sociale degli uomini: ma non possono questi essere obbligati ad osservare le leggi sociali, se non immaginando che uno scambievole patto li tenga legati. Lo stato è per ciò una medesima cosa col popolo; questo è il soggetto della potestà suprema. Il popolo anche negli stati monarchici resta il soggetto universale del potere: mentre il principe n'è il soggetto particolare. Onde, estinta la dinastia, il potere ritorna al popolo. Tuttavia Grozio combatte la teoria rivoluzionaria de' suoi tempi, la quale propugnava la supremazia ed il potere primitivo dei popoli sui re. Imperocchè, secondo Grozio, la sovranità attuale del principe non può essere pregiudicata da quella del popolo, la quale è meramente potenziale.

Anche Hobbes mette nell'uomo la tendenza all'associazione, ma anzichè dalla benevolenza, come Grozio, egli la trova provveniente dall'egoismo. *Lo stato di natura è l'uguale diritto di ciascuno a tutte le cose: quindi la guerra. Ma la tendenza dell'uomo essendo la conservazione, bisogna stabilire per patto che ciascuno rinuncii al suo diritto illimitato, onde la pace sia possibile; e che vi rinuncii a favore di una persona sola fisica o morale, la quale costituisce il potere. Questo è per ciò illimitato: ha in sè la fonte di ogni diritto: civile, politico e religioso: anche la interpretazione della scrittura spetta ad esso, onde la Chiesa s'identifica collo Stato. L'egoismo è la sostanza dell'umana natura; non si può domare se non per mezzo di questo potere illimitato ed irresistibile.*

Puffendorf, Tomasio, Wolf seguirono e svolsero la dottrina di Grozio, la quale perfezionata da Kant, fu pure quella su cui Rousseau, più tardi, doveva fondare il suo sistema. Ma prima di parlare di esso dobbiamo toccare di due scrittori, i quali la dottrina del diritto naturale applicarono specialmente alla scienza politica, Montesquieu e Locke. L'uno e l'altro di questi

scrittori possono mettersi a capo della *teoria costituzionale* del sistema politico. L'uno e l'altro posero a base di questo la divisione de' poteri, come in seguito vedremo; ma mentre Locke fa derivare questa divisione da' principii filosofici-giuridici, cioè dal riporre *l'autorità legislativa* nel popolo, per il che al *Re resta soltanto la esecutiva*, Montesquieu con un sistema tutto politico ne trova la ragione in necessità meccaniche. Tutte le forme che può assumere il potere sono misurate da Montesquieu secondo questo principio: la maggiore o minore divisione dei poteri è per lui la stregua a cui si misura la libertà di un popolo.

In Rousseau trovansi sommate tutte le idee degli scrittori del diritto naturale, di quelli che difendeano la ribellione, come Buchanan e Milton, e finalmente di quelli ancora che avevano attinto all'una ed all'altra sorgente, come Locke, cioè che gli uomini per natura liberi ed indipendenti fondino lo stato mediante un contratto per loro difesa ed utilità; che l'autorità ed il potere, da nessuno posseduti, sul proprio simile, si fondano solamente sulla trasmissione: che il popolo può rivocare il potere, che trasmise, e giudicare il suo Re. La *inalienabilità della libertà* è il nuovo principio da esso introdotto, combattendo Grozio, che ammetteva la schiavitù politica nascente da un patto. Devesi, dice Rousseau, rinunciare a tutt' i propri diritti: ma siccome la rinunzia è fatta da ciascuno a tutti, così la *reciprocità assoluta* produce l'effetto che la libertà resta sempre inalienata. Essendo poi la rinuncia *totale*, ciascuno de' socii è in condizione uguale a quella di tutti; onde ne trae il principio di uguaglianza, che forza ciascuno ad esser libero. La *volontà generale*, che risulta dalla rinunzia di ciascuno ai proprii diritti, è il sovrano: ad esso quindi il potere. La sovranità è per ciò inalienabile; non si può dividere ciò che supporrebbe più volontà, nè rappresentare, perchè i rappresentati votano le leggi secondo la propria e non seconda la volontà generale, nè limitare, non essendovi potere sopra la volontà di tutti.

Nello svolgere questa teorìa Rousseau cade in con-

tradizione, che inutilmente cerca nascondere, ed erano inevitabili se non si voleva cadere nel dispotismo; così riconosce la necessità di mettere in pochi la somma dei pobblici affari, per quanto concerne l'esecuzione delle leggi; onde in fine egli pure ammette la divisione dei poteri. Ma non è nostro scopo l'esporre e criticare l'intera dottrina del filosofo Ginevrino; a noi basta l'averne esposto i tratti generali, per conchiudere che la scintilla gettata dalle sue idee nella società francese, non poteva giungere in punto più opportuno, poichè minato già quel vecchio edifizio monarchico, che nessuna ragione di esistere aveva più in se stesso, era giunto il tempo in cui una scossa universale doveva finalmente applicare all'Europa le conseguenze pratiche dei principii ispirati dalla Riforma.

E questa fu l'opera della rivoluzione francese. La nuova èra che forse da quel grande fatto pose un tal'argine fra il passato ed il presente da farci comparire quello come la storia di più secoli addietro, mentre cento anni non sono ancora scorsi dacchè esisteva in tutta la sua forza. Quei principii, che prima del 1789 vivevano nella mente di pochi, si resero da quell'epoca in poi universali: essi penetrarono nella coscienza de' popoli e dettarono le più belle pagini della storia del secolo decimonono.

Colle cinque costituzioni datesi dalla Francia, da quella del 1791, men regia che repubblicana, a quella del 1799, men repubblicana che imperiale, la Francia passò per tutte le forme di Governo possibili, finchè spossata dalle lunghe convulsioni, affascinata dallo splendore della gloria militare, essa cadde nelle braccia dell'assolutismo napoleonico. L'èra costituzionale risorse con la caduta del gran dominatore e con essa risorsero tutti quegli scrittori politici, che, o con teorie meccaniche alla Montesquieu, o piuttosto alla Sieyès, o con dottrinarii sistemi alla Royer-Collard, imaginarono che bastasse scrivere una costituzione, secondo una data formola, perchè tutte le conseguenze felici, senza dubbio che se ne prevedevano, dovessero uscire al primo metterla in atto. Beniamino Constant, che

cercò di alleare in modo più stabile il principio rivoluzionario colla tradizione della storia, fu quegli che introdusse nella scienza la celebre massima: *il Re regna, ma non governa*; egli può dirsi il punto di transizione fra i *meccanici* ed i *dottrinali*.

Dalle principali teorie di cotesti scrittori, per quanto spetta al nostro argomento, veniamo a trattare nel paragrafo seguente.

§ III. Il potere, abbiamo detto, è necessario, perchè un'autorità dirigente è necessaria. Ma qual'è il modo di costituirlo, quale quello di organizzarlo? Ecco la quistione veramente di pratica utilità, poichè è qui che s'incontrano i fautori del diritto divino, i quali mettono nella divinità l'origine della forma del potere; qui i democratici assoluti, i quali pongono non solo la fonte, ma l'esempio stesso del potere direttamente del popolo; qui i dottrinali, che, riposta la sovranità nella giustizia, tolgono al popolo il diritto di riformare il potere, diritto residente per essi nelle autorità costituite. La quistione fondamentale è dunque nel vedere in chi risieda il potere costituente.

A questo proposito è necessario distinguere: o si tratta del potere costituente, o dell'esercizio di esso. Quello non v'ha dubbio che esiste nella volontà illuminata e libera della nazione; la quistione non può sorgere che sull'esercizio di questa volontà, e non può sorgere se non quando i poteri sieno costituiti conformemente alla medesima, quale fu antecedentemente manifestata. In altre parole, si domanda se, allorquando la nazione ha costituito il potere, secondo i proprii bisogni, abbia pur delegato ad esso la facoltà di mutare le proprie attribuzioni a misura dei possibili mutamenti nei bisogni stessi?

Ciò si lega in modo strettissimo alla forma data ai poteri costituiti. Se il popolo riserva a sè stesso direttamente il potere legislativo, ogni quistione cessa: se lo delega ai suoi rappresentanti, è da vedersi in quale ampiezza si operi la delegazione stessa.

Chè il popolo eserciti da per sè direttamente, giorno per giorno, il potere, è cosa che manifestamente appare impossibile nelle odierne condizioni degli stati.

Quando popolo non srano se non pochi privilegiati, ai cui bisogni materiali provvedèvano milioni di schiavi, e lo Stato non si estendeva oltre alla cerchia della città, certo era possibile concepire ed attuare il governo popolare diretto. Ma l'estensione degli stati odierni, la uguaglianza, che domanda il lavoro di tutti, le necessità morali del nostro tempo, non permettono nemmeno il dubbio in questo rapporto. L'unica forma di governo liberale possibile è la *rappresentativa*.

In Inghilterra, dove la forma del potere venne per secoli modificandosi, a seconda delle idee e dei bisogni successivi, ma ognora per iniziativa del Parlamento, non è mai sorta la quistione, in chi risiede il potere costituente: il Parlamento colà è la nazione stessa, esso può tutto, eccetto mutare un uomo in una donna; ed il Parlamento è composto delle Camere e del Re. Dove invece la rivoluzione strappò dal sovrano una costituzione, o questa emanò volontariamente (*octroyée*) dal capo dello Stato, o fu formolata da rappresentanti appositamente nominati, la quistione sorge inevitabile: ogni difetto si scorge nel patto fondamentale, ed ogni sguardo si getta nell'avvenire. E la quistione pare complicarsi dove, come presso di noi, lo statuto venne promulgato dal sovrano per una parte della nazione, mentre pel restante, che è la parte maggiore, lo statuto venne scelto dalla nazione stessa, volontariamente e di propria iniziativa.

Chi nega l'esistenza del potere costituente, allorquando i poteri sono costituiti, ragiona così: « Se si pretende, che esistano o che devono esistere nella società due poteri l'uno ordinario, l'altro straordinario; l'uno costituzionale, l'altro costituente; l'uno, a così dire, pei giorni di lavoro, l'altro pei giorni feriali, si pronuncia una cosa inaudita, piena di pericoli e fatale. Il governo costituzionale è la sovranità sociale organizzata». – Ora, siccome chi pronunciava queste parole, il ministro Guizot, metteva la sovranità sociale nella giustizia, così era lo stesso che ei dicesse che il Governo costituzionale è la giustizia organizzata. Ma organizzata da chi se non dalla

nazione, per mezzo di rivoluzioni, di lotte, di trionfi? Lo stesso Guizot deve ammettere che questo potere sta nella volontà nazionale, alla quale soltanto può competere il determinare quale devesi ritenere giustizia. Poichè se questa è assoluta, il conoscerla non può essere ufficio se non della ragione universale.

Ogni statuto contiene in sè stesso, se non il modo espresso, virtualmente, la distinzione fra il potere costituente ed i poteri costituiti; poichè l'organizzazione di questi, in esso contenuta, non deriva da essi stessi, ma da chi ha formato lo statuto, che è fuori e sopra di essi. È vano il dire che con ciò si stabiliscono due governi contemporanei, uno all'aperta, l'altro latente, uno timido, irresoluto, schiavo, l'altro tanto più formidabile quanto meno è conosciuto; il governo è un solo, ma esso è sottomesso alla funzione sua, che è quella di provvedere ai quotidiani bisogni della nazione, secondo i modi fondamentali da questa stabiliti; il mutare questi modi non spetta che a lei, perchè essi sono, conformi al diritto che si va svolgendo nel suo seno, e questo diritto non può essere veramente conosciuto se non da lei sola. La missione confidata ai poteri costituiti consiste nello svolgere ed applicare i principii determinati dalla nazione; altrimenti tutto lo statuto dovrebbe consistere nel regolare l'organamento materiale del potere costituito, lasciando a questo lo stabilire a quali principii devono essere informate le leggi che sarà per emanare. Ma al contrario di ciò, abbiamo, ad esempio, nello statuto un articolo che dice: *tutt' i cittadini sono eguali dinanzi alla legge*: qui l'eguaglianza è principio fondamentale, contro al quale nulla possono i poteri incaricati di formare ed applicare la legge, secondo il principio stesso; ne abbiamo degli altri ov'è detto: *la libertà individuale è guarentita; la stampa è libera; il domicilio e le proprietà sono inviolabili;* ed a ciascuno segue con diversa forma una proposizione, nella quale si dice che la legge determinerà le forme ed i casi degli arresti, delle visite domiciliari, della repressione dei delitti di stampa, della espropriazione per causa di pubblica utilità. Que-

sta è la funzione dei poteri costituiti: il principio resta fermo di fronte ad essi, perchè è la base della loro autorità, è la pietra di paragone alla quale vengono saggiati gli atti loro, è la misura alla quale viene determinata la loro responsabilità.

Ma quali sono questi poteri costituiti, ai quali tuttavia è riservata una così gran parte, la più grande forse, poichè il provvedere alle quotidiane esigenze della nazione influisce in modo potentissimo sullo svolgimento delle idee, dei bisogni materiali e morali di essa, e quindi sulle modificazioni, a cui potranno andar soggette le leggi fondamentali stabilite? Quali sono questi poteri che, emanati dalla nazione costituente, tanta autorità esercitano su di essa?

Ciò ci richiama ad esaminare la quistione della divisione dei poteri. Posto che il popolo non può governarsi da sè, è stabilito che egli deve per neccessità fisica e morale affidare questa cura a pochi tolti nel suo seno, non è già detto tutto, resta sempre a vedere come questi pochi eserciteranno l'uffizio loro affidato.

Numerose sono le teoríe degli scrittori, sia ch'esse si formulino su fatti concreti, sia che prendano le mosse da idee astratte. Dall'Inghilterra, dove ebbe origine ogni teoría costituzionale, uscì pure per la prima volta questa della divisione de' poteri. Locke fu il primo a formularla. Ma, quanto alla sua necessità, essa era da ben lungo tempo sentita. Platone e Senofonte ne ebbero un presentimento vago sì, ma non per ciò meno reale. Fu sempre cura dei legislatori, i quali, più che il proprio, ebbero di mira il vantaggio universale, quello di non concentrare in una mano sola tutta l'autorità; lo vedemmo in alcune delle costituzioni da noi rapidamente esaminate. L'uomo è sempre tale colle sue passioni e colle sue tendenze, qualunque sia il posto da lui occupato; ponete la suprema autorità a disposizione del più saggio e del più buono degli uomini, e lo farete tiranno. Facilmente chi vede di poter tutto, crede anche di aver diritto a poter tutto; colui che ebbe dalla nazione incarico di provvedere ai suoi destini, facilmente è portato a tenersi investito anche dei diritti di essa, ed a credere in buona fede ribelle

chiunque non segua l' opinione sua, e non trovi buona la sua volontà. Non importa che questo supremo imperante sia un uomo solo, o una assemblea; tanto nell' un caso, quanto nell'altro, e più forse nel secondo, l' assolutismo non cessa di essere tale e dal produrre i suoi frutti. Fra il potere irrefrenato della Convenzione nazionale, o del Comitato di salute pubblica, e quello di Napoleone, davvero non sapremmo quale meriti la scelta.

Ma una radice più profonda di codesta, che risiede in ragioni di utilità politica, è quella su cui cresce e si sviluppa il bisogno della separazione dei poteri. Se la società è un corpo organico, avente varie funzioni, è naturale che il potere, da cui è rappresentata e diretta, sia diviso secondo queste varie funzioni, nello esercizio delle quali esso pure viene a costituire un solo insieme armonico e regolato. Inoltre il concetto economico della divisione del lavoro è perfettamente applicabile alla distribuzione delle funzioni sociali. È impossibile che ad un uomo solo riesca ugualmente bene ogni operazione, a cui esso si applichi. Seguire una operazione sola, rende più pronto e facile il compierla, fa scoprire i perfezionamenti di cui ha d' uopo, e il miglior modo per renderla quanto più si può vantaggiosa. Il legislatore, che contemporaneamente sia giudice, generale, amministratore, impiegato, non sarà nè buon legislatore, nè buon giudice, nè buon amministratore, nè buon impiegato; i cervelli di *stoffa enciclopedica imbottiti* non riescono a nulla di buono. È una delle verità più elementari che la esperienza c' insegni.

Due scuole tuttavia si oppongono alla divisione dei poteri nella società, l' assolutista, ed una parte della scuola democratica; quella, perchè la divinità da cui il potere emana è inscindibile, questa perchè è inscindibile la volontà popolare, nella quale il potere consiste. Azione pronta ed efficace, dicono l'una e l'altra, non si può avere dove un solo provvedimento deve essere pensato da uno, deliberato da un altro, eseguito da un terzo. Cercare un contrappeso, che snerva il potere, è ben peggio che concentrarlo, rinforzarlo. Si

lasci, conchiudono i democratici, si lasci nel popolo la facoltà di nominare per suffragio universale gl' interpreti e gli esecutori della sua volontà; ad essi poi l'agire senza sindacati reciproci, nè ostacoli artificiali: l' opinione pubblica e il giudizio definitivo della nazione basta a frenarli.

In ciò sonvi due osservazioni a fare: la prima, che per divisione dei poteri non si deve intendere antagonismo fra essi. Alcuni scrittori costituzionali, i *meccanici* cioè, e fra essi Montesquieu, Locke, Romagnosi, ebbero veramente questo concetto quando dissero che i poteri devono frenarsi l' un l' altro; ma il concetto è falso. I poteri si equilibrano non in forza di meccanismi artificiali, ma per la natura stessa delle cose, perchè avendo ciascuno a fare la parte sua, ne nasce da sè che ciascuno impedisce all'altro di entrare nel campo altrui. La lotta può nascere fra' poteri, ma non per loro stessi, sì per chi li esercita; è lotta di persone, non d' istituzioni, lotta che quindi può accadere sotto qualunque regime. Poichè quando si dice divisione dei poteri, s'intende distinzione delle funzioni del potere; esso resta sempre uno; solo avendo vari modi di applicazione, questi sono confidati a individui differenti.

La seconda osservazione è questa che il miglior governo non è il più pronto ed efficace materialmente; ma bensì quello che con più saggezza pondera le sue deliberazioni e con più autorità morale sa eseguirle. E questa autorità è certo maggiore per il governo, che presenta maggiori guarentie reali; poichè l' interesse universale è quello a cui s' informa l' esercizio della sua autorità.

La divisione più generalmente adottata dei poteri è quella che li distingue in potere legislativo, esecutivo e giudiziario. Altre molte però le stanno d' accanto. Abbiamo quella di Locke, il quale riconosce nel potere tre funzioni che lo distinguono, in potere *legislativo*, *esecutivo e conferativo*. Al primo spetta il diritto di regolare il modo in cui le forze sociali devono essere impiegate; al secondo sta l' eseguire i dettati di questo; al terzo il regolare i rapporti interna-

zionali.—Il Constant invece trova nella sovranità cinque poteri, regio, esecutivo, rappresentativo, giudiziario e municipale. La distinzione tra potere regio e potere esecutivo, da lui pel primo ideata, vien da lui chiamata la *chiave di ogni organizzazione politica.* Il potere esecutivo spetta ai ministri: le memorie e le tradizioni religiose sono la base del potere regio, la cui funzione, essenzialmente neutrale, consiste nel conciliare, decidere fra altri poteri e temperare. Al re quindi il diritto di sciogliere le camere, congedare i ministri, esercitare il diritto di grazia, rigettare le leggi; ai ministri presentar queste alla Camera, eseguirle, ammaestrare e così via. Il potere municipale è pel Constant il mezzo a tutelare gl' interessi locali, che specialmente in Francia, furono da tutt' i governi sacrificati a quella smania di accentramento, da cui fu impedito a quella nazione di consolidare le istituzioni liberali.

Anche il Romagnosi, condotto dalla sua minuziosa cura di stabilire tutti i contrappesi, che a lui parevano necessari pel buono andamento della macchina costituzionale, ha trovato una divisione di poteri differente da ogni altra. Restringendo, egli dice, l'attenzione alla qualità de' poteri generati dalla necessità, parmi che dobbiamo ammettere nella monarchia veramente nazionale i seguenti poteri, cioè:

1. Il potere *determinante ;* e questo si esercita con la legislazione.

2. Il potere *operante;* e questo si esercita con la amministrazione.

3. Il potere *moderatore;* e questo si esercita con la conservazione nelle attribuzioni e con le funzioni dell' ultima confidenza.

4. Il potere *postulante;* e questo si esercita col patrocinio politico e civile.

5. Il potere *giudicante;* e questo si esercita colle procedure e coi giudicati di qualunque ordine, salva l'esecuzione all' autorità del governo.

6. Il potere *costringente;* e questo si esercita colla forza e colle armi.

7. Il potere *certificante;* e questo si esercita colla fede pubblica e colla conservazione delle cose autentiche.

8. Il potere *predominante*, e questo si esercita colla opinione pubblica nazionale.

Un altra divisione ci è data dalla scuola amministrativa, fra gli altri dal Hello: « Costituito il gover-
« no, scrive l'autore del *Régime Constitutionel*, la
« legge dispone ed abbiamo il potere legislativo; le
« ordinanze dànno l'impulso agli agenti ed abbiamo
« il potere esecutivo; nel dominio poi dell'esecuzio-
« ne, ci sono impiegati di ogni sorta che provveggono
« a ciascuno dei tanti particolari di essa, ciò che co-
« stituisce il potere amministrativo; e i tribunali, che
« decretano in certi modi, ciò che forma il potere
« giudiziario ». Il potere giudiziario dunque dipende dal potere esecutivo di cui è parte: i giudici ricevono l'indirizzo dalle ordinanze dei ministri.

Tutt'altro invece è il concetto che del potere giudiziario si formano quelli, che lo tengono separato ed indipendente dall'esecutivo. Il Montesquieu, adottando la divisione della potestà legislativa, esecutrice delle cose che dipendono dal diritto delle genti, ed esecutrice di quelle che dipendono dal diritto civile, pone allo stesso grado l'una e l'altra. « In virtù della prima
« il Sovrano o il Magistrato fa le leggi per un tempo
« o per sempre, e corregge o annulla quelle che sono
« fatte. In virtù della seconda fa la pace o la guerra,
« spedisce o riceve ambascerie, stabilisce la sicurezza,
« previene le invasioni. In virtù della terza punisce i
« delitti, o giudica le vertenze dei privati; quest'ul-
« tima si chiama potestà di giudicare; l'altra sempli-
« cemente potestà esecutrice dello Stato ». Questo è il concetto che ha il Montesquieu dei tre poteri; concetto, come vedesi, non molto esatto, poichè far la pace o la guerra, anzichè funzione esecutiva, è per vero dipendente dalla volontà suprema e perciò legislativa.

Il fatto è che, per quanti i tre poteri si possano teoricamente dividere con esattezza, è ben difficile che nella pratica siano giustamente ripartiti per modo che ad alcuno spetti esclusivamente l'esercizio di uno, ad altri quelle dell'altro. Gli è perciò che il Balbo chiama questi i tre poteri astratti, la cui divisione non

è applicata in fatto in nessun governo rappresentativo, non solamente monarchico, ma nemmeno repubblicano — « La teorica dei tre poteri, egli dice, può « essere utile nelle discussioni dei libri e talora an- « che dei parlamenti per determinare quale parte di « ciascuno dei tre sia attribuita o attribuibile a que- « sto o quel magistrato: ma non che inutile, è no- « civa tutte volte che si faccia l'erronea confusione « di qualunque dei tre poteri astratti con qualunque « dei poteri o magistrati reali dello stato ». Onde egli distingue nella realtà il potere del Re, quello del Senato e quello della Camera dei deputati. Fra questi tre, persone o corpi, egli trova ripartiti tutti e tre i poteri astratti, con maggiori o minori proporzioni, ma in modo che nessuno di essiè pro priamente investito di tutto un solo, nè privo di nessuno.

In tutto ciò la quistione più complicata e difficile sta nella divisione tra potere esecutivo e potere giudiziario. Far le leggi, eseguirle ed applicarle sono le tre grandi funzioni del potere sovrano. Ma applicare le leggi, non è forse eseguirle? Ecco dunque che anche il potere giudiziario entra nell' esecutivo. Ma ad ogni modo è una esecuzione distinta da quella del potere esecutivo propriamente detto. Questo ha l'incarico di far conoscere le leggi colla promulgazione, di amministrare il danaro pubblico, di vegliare all'ordinamento della forza pubblica, di regolare i rapporti internazionali; quello ha per ufficio di decidere, secondo la legge, nelle contestazioni sorgenti fra i privati circa all'esercizio dei loro diritti, e di giudicare quelli che li avessero violati Quando il giudice ha pronunziata la sentenza, chi la eseguisce è l'uffiziale del potere esecutivo: ecco in che cosa s'incontrano i due poteri.

Ma considerando il fatto, son ben altri i casi in cui codesto incontro avviene; e sono tanti e tanto frequenti che non si può a meno di confessare che in pratica uno è parte dell'altro. Basta leggere lo statuto per restarne convinto: basta conoscere le attribuzioni del ministero di grazia e giustizia, per sa-

pere quale e quanta sia l' influenza governativa nell' autorità giudiziaria.

Nel nostro statuto la divisione de' poteri, anzichè quella generalmente adottata, pare sia quella del Hello, risultante del resto dalla carta francese del 1830: cioè la divisione in potere legislativo ed esecutivo che abbraccia l' amministrativo ed il giudiziario. Facciamoci a brevemente analizzare le disposizioni, che ad esso si riferiscono, salvo a distesamente esaminar ciò nel commento, che faremo nei corrispondenti articoli.

Il potere legislativo risiede nel Re e nelle due camere, il Senato e quella dei Deputati: il potere esecutivo appartiene al re solo: Egli nomina e revoca i suoi ministri, i quali sono responsabili; — le leggi e gli atti del governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un ministro; — la giustizia emana dal re ed è amministrata in suo nome dai giudici che egli istituisce.

L' autorità somma del Re adunque prende parte a tutte le funzioni di Governo. La sua sanzione alle leggi è necessaria perchè sieno tali; capo del potere esecutivo, egli compartisce i suoi ordini ai ministri per l' amministrazione dello Stato, secondo le leggi, ed ai giudici per l'amministrazione della giustizia, secondo le leggi. Cosicchè, mentre non è se non parte del potere legislativo, in lui risiede per intero quello di eseguire la legge. L' ordine amministrativo da una parte, l' ordine giudiziario dall' altra, sono due corpi che in nome suo o per sua delegazione governano lo Stato. È ad osservarsi infatti, che mentre lo statuto parla di poteri legislativo e di potere esecutivo, non nomina mai il *potere*, ma solo l'*ordine giudiziario.*

Forza è dunque conchiudere che l' autorità giudiziaria è parte dell' esecutiva: ma siccome questa risiede in quello, ch' è capo dello Stato, ed è distinta dall' amministrativa o esecutiva propriamente detta, così non ne escono tutt' i danni che altrimenti sarebbero inevitabili.

Differenze ed analogie importanti si riscontrano nel carattere e nelle condizioni dei due poteri subordi-

nati: il giudiziario e l'amministrativo. Quello tutela i diritti dei privati, onde ciascuno degli ufficiali che lo compongono deve godere di un giusto grado d'indipendenza, condizione inevitabile, perchè l'arbitrio del governo non invada l'aula della giustizia; questo attende agl'interessi generali, di cui nessuno è giudice migliore di quello alla cui responsabilità sono dalla nazione affidati, onde gli ufficiali del potere amministrativo devono operare secondo gli ordini ricevuti, o lasciare il posto occupato, qualora questo non credano conciliabile con la propria coscienza — D'altra parte nell'andamento dei processi, nella istruzione, l'autorità giudiziaria imita l'andamento dell'amministrativa: mentre questa spesse volte prende le forme e l'andamento dell'autorità giudiziaria — Finalmente sovente le due autorità si prestano reciproca assistenza. Nella istruzione criminale i prefetti, i sindaci, i questori assumono il carattere di uffiziali di polizia giudiziaria: essi recano ai tribunali tutto il soccorso dell'azione amministrativa, rivelano i delitti e le contravvenzioni, ne raccolgono le prove, ne designano gli autori. A sua volta l'autorità giudiziaria assicura l'amministrazione nel mantenimento della disciplina interna; la loro opera in somma si compie e si perfeziona a vicenda. Ma ciò non impedisce però che esse sieno del tutto distinte; così che qualora sorgano contestazioni tra' privati e l'amministrazione, non sia l'autorità giudiziaria quella a cui spetta decidere.

Da tutto ciò non è difficile il conoscere come l'organamento del POTERE nella società trovi l'ostacolo massimo nell'accordo fra' principii puramente teoretici e le umane passioni, che hanno tanta parte nelle vicende politiche, e che molte volte e quasi pur troppo fan prevalere gl'interessi del momento ai suggerimenti della giustizia ed alla vera utilità.

STATUTO FONDAMENTALE

DEL

REGNO D'ITALIA

Les Constitutions ne sont pas des
tentes dressées pour le sommeil
ROYER-COLLARD.

CODICE POLITICO

DEL REGNO D'ITALIA

PRENOZIONI STORICHE

SULLO STATUTO

La parola STATUTO nell' antica giurisprudenza venne consacrata a significare quel corpo di leggi, che ciascuno Stato a sè medesimo pose. Quando l'Italia era divisa in tanti separati municipii ed ogni città formava per sè stessa uno stato, ciascuna di essa era retta da uno speciale Statuto per la maggior parte l'uno dall'altro assai differente. La collezione completa di cotesti corpi legislativi oggidì non più si possiede; ma da quelli, che, a traverso dei lunghi secoli, han potuto essere raccolti, il pubblicista può arguire che, se bastavano e si confacevano ai bisogni ed alle circostanze dei tempi, sono però, considerati in sè stessi, la cosa la più dissonante, la più arbitraria, la più opposta ai principii cardinali del pubblico diritto.

Non è di cotesti Statuti, buoni tutto al più pei bibliografi e pei curiosi, che noi intendiamo occuparci: uno Statuto al dì di oggi vuol dire che in una nazione esiste un sistema politico, avendo un determinato carattere di sistema costituzionale e parlamentare (1).

La nostra idea è quella di esporre qui lo Statuto italiano per farne a tutti conoscere le massime ed i principii, che racchiude, e come sorse a traverso delle tante rivolture politiche, alle quali la nostra Italia è andata soggetta.

(1) Quello che presso gl'italiani chiamasi Statuto, in principio del secolo e tuttora al di là delle Alpi chiamasi *Carta Costituzionale*.

Nell' anno 1848 tutti i Sovrani d'Italia, qual più, qual meno, forzatamente, concedettero ai loro sudditi l' ordinamento costituzionale; e tutti, poco tempo dopo averne solennemente giurato il fermo inviolabile mantenimento, soppressero quelle franchigie e violarono il proprio giuramento. L' istoria ricorderà che da quel male epidemico e contagioso, un solo Statuto venne salvato, lo Statuto cioè del 4 marzo 1848, che Re Carlo Alberto concedeva e che Re Vittorio Emanuele, suo augusto figliuolo, manteneva. Grazie a codesta fermezza ed a codesta lealtà, lo statuto piemontese divenne il patto fondamentale del regno italiano, e, nel giorno in cui dettiamo questi cenni, lo stesso statuto è quello che forma il dritto pubblico di 25 milioni d' Italiani (1).

---

(1) « L'anno 1848, che sconvolse ed incominciò insieme a restaurare poco meno che un intiero terzo dell'Europa civile, tutta Germania e tutta Italia, rimarrà immortale nella storia della GRAN RESTAURAZIONE. L'Italia, questa nostra fatale Italia, pareva la più lontana forse da quella restaurazione ed era quella che accoglieva più rovine di medio evo. Qui assolutismi quasi perfetti, qui il paese più bello, ma più scomposto, qui educazioni politiche ed anche private ridotte ai minimi termini, o piuttosto sparite, corrotte interamente dalla secolare mancanza di libertà; qui gli ornamenti delle arti, qui le memorie storiche, qui il nome più antico, più glorioso fra le nazioni, qui la degenerazione più compiuta, e qui l'adulterio dello straniero in casa. E la rivoluzione del 1848 sconvolse tutte queste rovine, ma non le restaurò, per vero dire tutte, non pose nemmeno le fondamenta di tutte; lasciò intiera la peggior onta, il peggior danno: — l'adulterio in casa. Ma pose le fondamenta della libertà delle monarchie costituzionali; fondò la metà della casa italiana futura. Sappiamo serbare questa metà di fondamenta, innalzarvi sopra la sua metà di casa, e porvi gli addentellati per l'altra metà; questa pure ci verrà dato imprendere e compiere un dì; ed allora, solamente allora, la casa italiana sarà degna degli altri edificii europei; allora la famiglia italiana entrerà a paro colle altre, apparecchiata a' suoi destini, quali sieno per essere. »

« Non più primati, non più superbie, non più sogni, per l'amor di Dio e della patria, se vogliamo finalmente toccare qualche realità. Moderiamo la nostra stolta ambizione. Limitiamola ad entrare, quasi onesta famiglia in una città, onesta nazione nella gran repubblica europea. I nostri destini rimarranno ancora abbastanza belli e grandi così. Quando avessimo tutto il nostro suolo, noi avremmo il più bello, il più ferace, il più vario, il più ricco d'Europa. Quando avessimo tutte intiere ed unite le nostre libertà commerciali e industriali, tutte intiere ed unite le nostre coste, i nostri porti, le nostre comunicazioni reciproche, noi avremmo la più bella fra tutte le istituzioni in mezzo al gran commercio presente e futuro dell' Europa e dell'Asia. Quando avessimo liberi ed uniti i nostri in-

Non è nostro proposito il dire se questo Statuto raggiungesse tutte le bontà necessarie e discuterne la intrinseca sua natura; perchè la storia più moderna c'insegna che le costituzioni meno perfette, se attuate rispettosamente e lealmente, possono bastare alla politica felicità di un paese, mentre gli statuti i più felicemente dettati si travisano e si violano con deplorevole impunità, quantevolte la mala fede presiede al loro svolgimento. Convinti di questo principio, noi invidiamo quei paesi, i quali non avendo tampoco una costituzione scritta, non pertanto il rispetto delle pubbliche franchigie è tradizionale nei regnanti e nei regnicoli. Chi studia l' esistenza politica dell' Inghilterra, si meraviglia nello scorgere come ogni libera istituzione smarrisca

---

telletti, i nostri ingegni artistici, le nostre così varie capacità, no piglieremmo facilmente nella cultura universale un degno ed alto posto, il quale non sarebbe certo quel primo, che avemmo per due secoli, ma nemmeno quello infimo, a cui fummo ridotti ne' due od anche tre segnenti. E quando noi avessimo l'Italia divisa in sette od anche otto monarchie rappresentative, purchè queste fossero tutte nazionali, tutte congiunte a Italia sola, non a niuna altra nazione, noi avremmo una divisione non sminuzzata, non soverchia, non imitata da nessun'altra, non simile alla germanica, od alla americana, ma tutta nostra propria, tutta adattata alle memorie, alle conseguenze reali del passato, alle necessità del presente, ai destini del nostro avvenire; noi avremmo finalmente dopo quartordici secoli un'Italia vera, un' Italia *da sè*— Perciocchè questo fu lo sbaglio grande nostro ultimamente, questo è quello che abbiamo da fuggire oramai e sempre: non importava, non importa, nè importerà mai, il *far da sè*, ma *lo star da sè*. Quello è innaturale, impossibile, nè sarebbe desiderabile in mezzo alla civiltà presente; questo è prima necessità del ben vivere in quel mezzo. E stia da sè, sola in casa propria, la gran famiglia italiana in mezzo all'altre famiglie europee, simile alle altre, senza ambizioni di far meglio e più che l'altre; famiglia di monarchie rappresentative, in mezzo alle simili che conformano la gran repubblica europea. Questo è il solo modo di posar finalmente dalle rivoluzioni vaganti e senza scopo o con iscopi vari e stolti; questo il solo di uscir dal periodo di transizione ove siamo; questo il solo di confermare la libertà, e il solo di conquistare l' indipendenza. Ma noi non la finiremmo mai più, se volessimo accennare tutti gli interessi che si concentrano in questo nostro presente di afforzare la monarchia rappresentativa: libertà, indipendenza, nazionalità, ingresso nella civiltà europea, moralità, virtù, forze pubbliche e private, materiali, intellettuali e morali, tutte sono interessate a finire quel vagabondaggio politico in che dariamo da tanti secoli, a riposare finalmente in una forma politica, in una delle due, che sole son della presente civiltà, in quella che è sola possibile in Europa, sola, più che altrove, in Italia. » Balbo, *della Monarchia Rappresentativa*. Lib 1. Cap. 7.

la sua origine nelle tenebre dei tempi, e come nel parlamento, nelle università, e nei tribunali sia profondo il culto per ogni cittadina franchigia.

Se lo Statuto italiano ha una pecca, massima, innegabile, è quella che difetta di una disposizione, che provveda alle riforme; imperciocchè è legge di natura che tutto nel mondo progredisca, e come i bisogni dei popoli si accrescono e si mutano col variar degli anni, così la legge che a quelli deve corrispondere, ha mestieri di potersi modificare a tempo e luogo (1). La pretesa degli scrittori francesi, che la potestà costituente, vada assimilata al soffio del Creatore, il quale dopo data la vita, abbandona a sè medesima la creatura, può essere un' immagine grandiosa e per avventura felice, ma non basta a sciogliere praticamente quell' arduo problema, che tutt' i giorni si riproduce in qualche Stato, e che non potendosi risolvere per le vie legali, si dirime a guisa del nodo gordiano (2).

Affinchè una costituzione non rimanga lettera mórta, affinchè nel pensiero e nell' animo dei cittadini essa si mantenga in cre-

---

(1) Le leggi di un secolo non sono mai quelle, che pel buon ordine delle civili società sono richieste dal secolo che segue: quelle che in una età sono le più perfette, in altre età sono biasimevoli. La mente del legislatore deve seguire il progresso delle umane cognizioni, il quale sovente trionfa quanto più vuolsi inceppare.

« Le riforme salutari ben calcolate e ben condotte, scriveva un chiarissimo filosofo e pubblicista, sono state sempre messe nel numero dei doveri più saggi dei Governi; soprattutto debbono essere all'ordine del giorno; le riforme che emanano dall'autorità suprema e legittima dello stato, lungi dallo sconvolgerlo, esse lo consolidano e lo perfezionano, andando incontro ai veri bisogni del popolo. » *Nuovi saggi di politica e filosofia* di ANCILLON, membro dell'Accademia Reale di Prussia.

(2) Lo Statuto è un patto che lega il Principe ed il popolo sotto una determinata forma di Governo, e per conseguenza viene ad essere la legge fondamentale perpetua ed invariabile dello Stato, in modo che, se il Principe tentasse di rivocarla, il popolo rimarrebbe sciolto da ogni dovere di sudditanza, e potrebbe con giusto titolo impedire l'esazione delle imposte, non che avrebbe il diritto d'insorgere contro il Governo. D'altronde il popolo non ha verun dritto di immutare le basi fondamentali dello stato, nè tanto meno quello di sovvertirle o distruggerlo. Coloro quindi che, con improvvido consiglio meditassero o tentassero di fondare sulle rovine di una dinastia regnante la repubblica, cospirerebbero ad un tempo e contro il popolo e contro il Re, comprometterebbero l'intera nazione per velleità di maggiori libertà, che sovente si risolvono in illusioni e sogni, seppure non menano all'anarchia e quindi al dispotismo.

dito e sia stimata all' altezza dei tempi e dei pubblici voti, occorre che la possibilità di migliorarla sia scritta nella legge medesima. Lo Statuto italiano è desso conforme alle necessità legali del nuovo stato? Largito da ventidue anni addietro da un Re ad un popolo di quattro milioni, non si vuol disconoscere come in certe parti esso sia stato sistematicamente posto in non cale, e come in altre siasi palesato insussistente o difettoso; nè va maggiore scandalo in un paese costituzionale, che il sapersi da tutti, esservi disposizioni dello Statuto alle quali si presta tutta l' osservanza, ed esservene poi altre alle quali non si bada mica: questo non fu l' *intendimento* dell' ottimo legislatore. Or bene qual mezzo havvi per correggere siffatto sconcio? Patto obbligatorio per il Re e per il popolo è sanzionato, che nessuno dei due contraenti possa metter mano alla integrità di quello senza incaminarsi per vie extralegali, ed il potere legislativo medesimo darebbe un pericoloso esempio, qualora si attentasse di farlo. A complicare la quistione sorge il fatto, che se per una parte del Regno, cioè per le antiche provincie, lo Statuto fu largito dal Re, per l' altra, cioè per tutte le provincie annesse, lo Statuto medesimo venne votato, come condizione inerente alle annessioni. Auguriamo alla nostra patria, che se una riforma deve avvenire, sia questa in maniera che la potestà costituente riviva di comune accordo, e con equa misura sia distribuita fra il Principe e la Nazione (1).

---

(1) Completamento dello statuto sono le leggi organiche sulla stampa, sulla guardia nazionale, sul dritto elettorale e sull'amministrazione provinciale e comunale.

Diconsi organiche queste leggi, siccome quelle che toccano direttamente l' essenza del meccanismo costituzionale e lo eseguono se buone, lo falsano se cattive. Si dubitò replicatamente, se una volta emanate coteste leggi, il potere legislativo avesse il diritto di modificarle; ma la quistione venne affermativamente risoluta, e non è senza rincrescimento che si ricorda come le prime modificazioni sieno avvenute nel 1852 precisamente sulla legge della stampa in un senso restrittivo della libertà. Rotto di tal guisa l' argine ai cangiamenti delle leggi organiche, esse vennero più tardi, non che modificate, rinnovate. Ciò seguì nel 1859, in occasione dei pieni poteri conceduti al Governo del Re per la guerra contro l' Austria: e ciò si ripetè ancora in quanto alla legge provinciale e comunale nell' anno 1865. La verità per altro vuole che si dica, che se talune riforme nell'amministrazioni furono lodevoli, talune altre, massime in materia elettorale, di libertà di stampa e di sicurezza pubblica, non meritarono il suffragio ed il voto generale.

Intanto noi nello avventurare quest' opera di ragionamento e di dottrina in mezzo alle preoccupazioni dei tempi, i cui principii sono ben freddi presso le egoistiche passioni che ci tormentano, vediamo bene che non è cosa agevole interessare l' intelletto, quando il cuore si rappiccolisce e si dissecca. Con tutto ciò, siccome quello che noi intendiamo fare è un atto di coscienza, ci avvediamo che la coscienza dà maggior coraggio che non l'amor proprio, essendo questo, come diceva La Rochefoucauld, il maggiore dei corifei. D'altronde dove sarebbe l'utilità di parlare al pubblico se uno s' interdicesse di ricordargli quello che egli oblia? Qual sarebbe il momento di cercare il fuoco sacro sotto la cenere, se non fosse quello in cui minaccia di spegnersi? Per avere il diritto, nel dirigersi al proprio secolo, di consultare i suoi bisogni più che le sue inclinazioni, ci vorrebbe, lo sentiamo, un' autorità ben altra che la nostra; ma la prima delle autorità ci dispensa dall' averne una che ci sia propria ed è quella della verità di cui andiamo in traccia, senza andare indagando per quali eventi questa verità, che in oggi tanto ci assiste, abbia avuto per lo passato tarpate le ali, dalle mani straniere, per farci rimanere per lunghi secoli, schiavi, e schiavi ognor frementi. Lasciamo alla storia il racconto della iliade delle nostre sventure (1).

(1) « Rimane e rimarrà lunga e profonda negli animi Italiani la concitante memoria degli anni testè corsi (osserva giustamente il Balbo) rimarrà l' ira, l'odio accumulato da molti secoli, inasprito ultimamente non contro ad uno solo, ma contro a tutti gli stranieri. E finchè duri tale odio, sarà conseguente, sarà naturale, che a tutti i ragionamenti desunti dalle condizioni universali di Europa, a qualunque esortazione si faccia di imitare o solamente adattarsi a quelle condizioni, si risponda dagli appassionati Italiani: Noi non vogliamo ormai imitare nulla, adattarci a nulla di straniero: abbiamo troppo provato l'inutilità, il danno di siffatte nostre fiducie; raccogliamoci in noi finalmente, isoliamoci; siamo ventitre milioni di anime, undici o dodici di uomini, basteremo a noi stessi quando sapremo non aspettare più nulla, non badare più a nessuno straniero. — E questi odii, queste ire sono abbastanza giuste pur troppo, perchè incomba l' obbligo di rispondere ad esse o piuttosto quello di moderarle e ridurle a veri ed utili limiti in chiunque pretenda trarre argomenti da cose straniere, o solamente nominare gli stranieri in Italia. Noi ci proveremo qui di adempiere a tale obbligo: e se riuscissimo, potrebbe giovare non solo nella questione presente, ma in tutte quelle della politica italiana, penetrate tutte di quel giusto ma nocivo elemento. Gli odii anche giusti nuocciono. Nuocciono le ire anche giuste a chi le prova, sturbano,

Avremmo potuto scrivere assai e molti volumi sull'argomento che prendiamo a trattare; esso sarebbe stato inesauribile se

---

sviano le menti più assennate, guastano gli affari più felicemente incaminati.

« Giusta è l'ira italiana contro a tutte le nazioni straniere, senza eccezione. Da quattordici secoli esse sono tutte congregate contro a noi; da quattordici secoli, esse si avventano, a modo di belve, ora a vicenda, ora tutte insieme contro a noi; calpestano e spogliano i nostri campi ubertosi, arrancano i vigneti e gli oliveti di questo giardino di Europa, rompono e derubano gli ornamenti aggiuntivi dalle arti nostre non saputе imitare da essi mai, appestano le nostre arie salubri, uccidono i nostri figli, corrompono quanto ci resta di virtù, ci tolgono quanto salvammo di forze.... E poi, ad ogni volta, negli intervalli dall'uno all'altro di questi periodici saccheggi, ci deridono, ci accusano, ci sprezzano, quasi colpevoli noi dei loro delitti. Questa è la storia nostra dalla metà del secolo quinto, fino a questa del XIX, fino a ieri ed oggi. E ancora! Se questi scempi, se questi infami disprezzi si volgessero contro ad un popolo, il quale non avesse provata mai la sua virtù, contro ad uno che non avesse mai fatto nulla, o che avesse fatto poco per essi, per quella comune civiltà, ond'essi vantano rinfacciandocela, meno male, sarebbe più comportabile. Ma in nome della verità, antica, nuova e perenne, in nome della storia e di questa stessa presente civiltà, chi mostrò contro a voi stessi la sua virtù, chi v'ebbe a province, chi v'onorò poi di sua ambita cittadinanza, se non il popolo italiano? Chi vi chiamò al convito dell'antica civiltà, al convito anche più ricco e più splendido della religione cristiana, se non Roma e l'Italia? Chi vi riscosse dalla vostra tirannia, e diede insieme il primo esempio di libertà comunali, se non il popolo italiano? E chi fondò insieme di tutti questi elementi, quella moderna e cristiana civiltà onde andate oggi superbi? Chi v'incamminò alle arti, alle lettere, alle industrie, al commercio, alle scienze tutte, a quelle stesse di navigazione, di guerra e di Stato onde ora abusate contro a noi? Chi vi diede le Indie e l'America, se non il popolo italiano? Senza noi, voi sareste per anche genti grosse ed incivili fra le vostre selve o le vostre lande; se non altro, noi fummo lo stromento o piuttosto la mano, od anzi le menti, onde si servì la Provvidenza per trarvi da quella barbarie a questa civiltà! E voi ci rimunerate con quegli scempi, con quegli sprezzi rinnovati, incessati fino a ieri ed oggi; foste meno ingrati per Grecia, ricordaste a un dì di rimunerazione quella sua civiltà, da cui non prendeste direttamente mai nulla; ed in altri giorni numerosissimi, in che avreste potuto rimunerare tanti diretti benefizi nostri a voi, voi li dimenticaste tutti; voi, gli uni feriste, gli altri abbandonaste, tutti tradiste la madre comune. Oh! terribili sono gli sperimenti della Provvidenza! Dio vi guardi, Dio guardi la universale civiltà dalla rimunerazione di così nefande ingratitudini. »

« Nè è tutto: non solamente sono giustificabili, sono giuste que-

avremmo voluto risalire alla ragione delle cose, esporre la teoria del libero reggimento dei popoli e tessere la istoria delle diverse

ste ire, qnesti sdegni retrospettivi italiani, ma anche quell' altro sentimento che sorse dai disprezzi stranieri, quella qnasi reazione di superbia, che è naturale ai troppo disprezzati. Questo fu nn fatto recente, e che vedemmo tutti svolgersi nei trentaquattro anni succeduti alla restaurazione del 1814. Non mai la misera Italia fu forse così disprezzata come in qnel periodo; e non mai ella fu insieme così spinta a qnella reazione dalla civiltà cresciuta intorno e dentro ad essa. Nel congresso di quell'anno e del 1815, dne grandi nazioni, Polonia ed Italia, fnrono sacrificate a ciò che si chiama interesse universale, ed era delle sole dinastie europee. Ma la prima fu almeno sacrificata con qnalche rignardo; la vittima fn adornata, incoronata prima che scannata e divisene le membra. All' incontro, la disprezzata Italia fn lasciata al primo occupante, fu data all'Austria in compenso di quell'altra nsurpazione volnta dalla Russia, e senza nemmeno que' riguardi ai popoli, senza quei doni di libertà e di governo costituzionale che si concodevano ai Polacchi. E quando sorsero le prime ire, i primi sdegni, le prime superbie italiane intorno al 1820 ed al 1830, allora peggio che mai si congregarono tutti i principi, tntte le nazioni a comprimerci colla forza, colle occupazioni militari e penali, al modo che si comprime dalla forza pubblica un villaggio tumultnario, e senza aggiungervi una concessione, nna soddisfazione agli sdegni od ai desiderii giusti, senza il menomo riguardo ai popoli disprezzati. Nè qnesto fn il tntto: non si congregarono a disprezzarci soli principi, ministri, generali, e turbe di sgherri civili e militari stranieri; congregaronsi intorno a noi, non meno disprezzatori, e forse più vili, le turbe degli scrittori, de' viaggiatori, di coloro sovente che avevano ricevnta l'ospitalità italiana, e che nelle nostre case e nei nostri colloqui ci avevano stndiati per tornare poi a fare traffico a casa loro dei loro disprezzi. La misera Italia fu in quel periodo di tempo considerata qnasi villa o giardino pnbblico, per non dir peggio, di tutta Europa; venivano qna a diporto, a sollazzo, a riposare, a rifare la salute, gli stanchi, gli oziosi, gl' infermi, gli annoiati, i giornalisti, gli scrittoruzzi di tutta Europa, e talora anche gli scrittori maggiori che cercavano ispirazioni diverse dalle oondizioni nostre, diverse da quelle di tntti gli altri. Che più? si lodavano, si volevano consorvar preziose siffatte diversità utili ai loro diporti, e non importava se nocive o vergognose a noi; poeti, artisti e filosofi volevano si serbasse un resto di oiviltà men progredita, per farvi a lor agio i loro stndi di psioologia, ovvero le loro passeggiate poetiche e romanzesche od artistiche. Io non credo che sia mai andato più in là il disprezzo ad nna nazione, non alla nostra stessa, non quando lo meritavamo molto più tra le corruzioni intelletuali e morali del nostro secento. E qnindi fu naturale, fu ginsta, fn onorevole la nostra reazione; fn scusabile, contro le oppressioni ed i disprezzi stranieri, non solamente l'ira, ma anche la snperbia italiana. »

costituzioni. Ma ci sarebbe mancato e tempo e lena; e quando anche avremmo avuto tutto a nostro grado per l' esecuzione di questo disegno, la riflessione ce ne avrebbe distolto.

Non è nostra pretensione di dire ogni cosa sul regime costituzionale, ma di riguardare il nostro Statuto sotto il solo rapporto della garentia dei dritti dell' uomo; con questo scopo, il nostro compito è di passare a rassegna le nostre politiche istituzioni, prendendo ciascun articolo sul punto in cui si trova, e supponendo il lettore informato di ciò che lo precede. Vi guadagniamo molto restringendo in uno stretto quadro le varie parti del nostro tema e di rischiararle scambievolmente col ravvicinarle tra loro. Avremmo aver potuto fare del nostro libro un sillogismo, o invece prendere il tuono dello insegnamento, porre degli assiomi, trarre delle conseguenze; ma ci saremmo ben presto avveduti che pel diritto costituzionale non è venuto il tempo del metodo geometrico. Questo tentativo avrebbe avuto la stessa sorte del metodo scolastico, che nel tredicesimo secolo aveva fatto un trattato di morale, modellandolo sulle regole del giuoco degli scacchi. È tanto lungi che la scienza costituzionale sia giunta a questo grado di esattezza, che fino il carattere ed il nome di scienza non sono da taluni ancora riconosciuti in essa.

Esistono, egli è vero, i suoi elementi, ma per una fatalità inerente, meno ad essa che allo stato delle menti, sono poco conosciuti; ma questo stato sarà passaggiero; essa non ha un solo principio fondamentale pel quale non sia ancora ridotta a combattere. Ognuno quindi si accorgerà che da ciò la nostra opera, nei punti i più essenziali delle nostre guarentie, ha preso un tuono più polemico che dialettico, e che ci siamo imposto, correndone tutt' i rischi, una legge, che sentiamo in noi stessi di osservare, quella cioè di non arrecare al nostro lavoro veruno spirito di sistema, e di restar fermi ai principii che ci dominano.

« Ma che perciò? che importano le scuse, le giustificazioni stesse quaggiù? Per le nazioni, come per gli uomini, elle non servono se non al tribunale del Giudice Supremo degli uomini e delle nazioni. Ma questo Giudice è pure il Creatore del genere umano; ed egli l'ha creato con tal legge perenne, che le ire e le superbie anche più giustificabili e più giuste, turbino ciò nondimeno ed oscurino le menti umane; e che prima condizione del rivendicare, del farsi rendere giustizia quaggiù, sia il depurare il proprio animo da ogni passione turbatrice: prima condizione di vincere altrui è il vincere sè stesso. » — BALBO, *Della Monarchia Rappresentativa*, Lib. I. Cap. 7.

Saremo creduti quando prendiamo l' impegno di scrivere senza preoccupazione di partito ? L' imparzialità, che non confondiamo con l' indifferenza, e che vuole al contrario, che altri si commuova al bene ed al male, l' imparzialità, diciamo, nella politica sembrerà cosa possibile ? Tentiamolo.

STATUTO DEL 4 MARZO 1848

Carlo Alberto PER LA GRAZIA DI DIO RE DI SARDEGNA, DI CIPRO E DI GERUSALEMME; DUCA DI SAVOIA, DI GENOVA, DI MONFERRATO, DI AOSTA, DEL CHIABLESE, DEL GENOVESE E DI PIACENZA; PRINCIPE DI PIEMONTE E DI ONEGLIA; MARCHESE D'ITALIA, DI SALUZZO, D'IVREA, DI SUSA, DI CEVA, DEL MARO, DI ORISTANO, DI CESANA E DI SAVONA; CONTE DI MORIANA, DI GINEVRA, DI NIZZA, DI TENDA, DI ROMONTE, DI ASTI, DI ALESSANDRIA, DI GOCEANO, DI NOVARA, DI TORTONA, DI VIGEVANO E DI BOBBIO; BARONE DI VAUD E DI FAUCIGNY; SIGNORE DI VERCELLI, DI PINEROLO, DI TARANTASIA, DELLA LOMELLINA, E DELLA VALLE DI SESIA, EC. EC. EC.

Con lealtà di Re e con affetto di Padre Noi veniamo oggi a compiere quando avevamo annunziato ai Nostri amatissimi sudditi col nostro proclama dell' 8 dell' ultimo scorso febbraio, con cui abbiamo voluto dimostrare, in mezzo agli eventi straordinarii che circondavano il paese, come la Nostra confidenza in loro crescesse colla gravità delle circostanze, e come prendendo unicamente consiglio dagli impulsi del Nostro cuore fosse ferma Nostra intenzione di conformare le loro sorti alla ragione dei tempi, agl'interessi ed alla dignità della Nazione (1).

(1) Ecco il tenore di questo proclama che onora altamente la memoria del Re Carlo Alberto.

« I Popoli che per volere della divina Provvidenza governiamo da diciassette anni con amore di Padre, hanno sempre compreso il nostro affetto, siccome noi cercammo di comprendere i loro bisogni; e fu sempre intendimento che il Principe e la Nazione fossero coi più stretti vincoli uniti pel bene della patria. Di questa unione ognor più salda avemmo prnove ben consolanti nei sensi con cui i sudditi nostri accolsero le recenti riforme, che il desiderio della loro felicità ci aveva consigliate per migliorare i diversi rami di amministrazione, ed iniziarli alla discussione dei pubblici affari. Ora poichè i tempi sono disposti a cose maggiori, ed in mezzo alle mutazioni seguite in Italia, non dubitiamo di dar loro la prova la più solenne che per noi si possa della fede che conserviamo nella loro devozione e nel loro senno. Preparate nella calma, si maturarono nei nostri consigli le politiche istituzioni, che saranno il complemento delle riforme da noi fatte, e verranno a convalidarne il benefizio in

Considerando Noi le larghe e forti istituzioni rappresentative contenute nel presente Statuto fondamentale come un mezzo il più sicuro di raddoppiare coi vincoli d'indissolubile affetto che stringono all' itala Nostra Corona un Popolo, che tante prove ci ha dato di fede, di obbedienza e d'amore, abbiamo determinato di sancirlo e promulgarlo, nella fiducia che Iddio benedirà le Nostre pure intenzioni, e che la Nazione libera, forte e felice si mostrerà sempre più degna dell' antica fama, e saprà meritarsi un glorioso avvenire.

Perciò di Nostra certa scienza, Regia autorità, avuto il parere del Nostro Consiglio, abbiamo ordinato ed ordiniamo in forza di Statuto e Legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile della Monarchia, quanto segue:

ARTICOLO I.

La Religione Cattolica Apostolica e Romana è la sola Religione dello Stato. — Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi.

Osservazioni — *Idee generali sulla libertà di coscienza.* Questo articolo, allorchè venne pubblicato lo Statuto, non raccolse il voto generale, sembrando che lo Stato in materia Religiosa nulla avesse a predeterminare, e che debba lasciarsi alla religione di fare la sua via, siccome lo Stato segue la propria, con assoluta indipendenza rispettiva.

Cotesti censori forse non badarono abbastanza essere la religione il principale fondamento degli stati; una necessità comune ad ogni società civilmente costituita: essi non avvertirono che la religione cristiana è la più consentanea ed opportuna al regime monarchico rappresentativo, siccome quella che per sua divina

---

modo consentaneo alle condizioni del paese. Ma fin d'ora ci è grato il dichiarare, siccome col parere dei nostri Ministri e dei principali Consiglieri della nostra Corona abbiamo risolnto e determinato di adottare le seguenti basi di uno statuto fondamentale per stabilire nei nostri Stati un compiuto sistema di governo rappresentativo (qui vennero trascritti i principali articoli dello statuto).

Protegga Iddio l'era novella che si apre pei nostri popoli; ed intanto che essi possono far uso delle maggiori libertà acquistate, di cui sono e saranno degni, aspettiamo da loro la rigorosa osservanza delle leggi vigenti, e la imperturbata quiete, tanto necessaria ad ultimare l'opera dell'ordinamento dello Stato. »

istituzione ha giovato così eminentemente alla civilizzazione dei popoli pei sublimi principii che ne formano la base e pei liberali sentimenti che infonde nell'animo dei cittadini (1).

---

(1) « Di tutti gli autori cristiani, dice Rousseau, il solo Hobbes è stato colui che abbia conosciuto la necessità di una religione, senza la quale non vi sarà mai nè stato, nè governo ben costituito. Ma egli ha dovuto conoscere, che il genio dominante del cristianesimo era incompatibile col suo sistema. » — « Io credo che sviluppando questo punto di vista, coi fatti storici, si confuterebbero assai facilmente gli opposti sentimenti di Bayle e di Warburton, de'quali l'uno pretende, che niuna religione sia utile al corpo politico, e l'altro sostiene al contrario, che il solo cristianesimo ne sia il più fermo sostegno. Proverebbesi al primo che non fu mai fondato stato alcuno, a cui la religione non servisse di base; ed al secondo, che la legge cristiana è in fondo più nociva, che utile alla forte costituzione di uno stato. » — « La religione considerata per rapporto alla società, è o generale o particolare, e può egualmente dividersi in due specie, cioè in religione dell'uomo e in religione di cittadino. La prima senza tempii. senza altari, senza riti, limitata al puramente interiore culto di Dio supremo, ed agli eterni doveri della morale, è la pura e semplice religione del vangelo, il vero teismo, e quello che può chiamarsi dritto divino naturale. L'altra inscritta in un solo paese, dà a quello i suoi Dii protettori, suoi proprl e tutelari; ha pur essa i suoi dogmi, i suoi riti, il suo culto esteriore prescritto da leggi; fuorchè la sola nazione che la siegue, tutto il resto è per lei infedele, strano, barbaro, non estendendo essa i doveri ed i dritti dell'uomo oltre i suoi altari. Tali furono tutte le religioni dei primi popoli, alle quali può darsi il nome di diritto divino civile e positivo. » — « Havvi una terza specie di religione più bizzarra, che dando agli uomini due legislazioni, due capi, due patrie, li sottomette a doveri contradittorii, e vieta loro l'essere ad un tempo medesimo divoti e cittadini. Tal'è la religione dei Lama, tale quella dei Giapponesi, tale il cristianesimo Romano. Ne risulta quindi un diritto misto ed insocievole, che non ha nome. » — « A considerare positivamente queste tre sorti di religioni, hanno tutte i loro difetti, e la terza è sì evidentemente cattiva, che sarebbe un perdere il tempo d'intrattenersi a dimostrarlo. Tutto ciò che rompe l'unità sociale, non vale nulla: tutte le instituzioni, che mettono l'uomo in contraddizione con se medesimo, sono del tutto inette ». — « La seconda è buona in questo, che riunisce il culto divino e l'amore delle leggi, e facendo della patria l'oggetto dell'adorazione dei cittadini, insegna loro, che il servire lo stato è servire il Dio tutelare. È questa una specie di teocrazia, nella quale non si deve avere altro pontefice, che il Principe, nè altri sacerdoti, che i Magistrati. Allora il morire pel suo paese è un andare al martirio, violare le leggi è un empietà, e l'assoggettare un colpevole alla pubblica esecuzione, è fare un sacrifizio all'ira degli Dei. » — « Ma essa è cattiva in questo, che essendo fondata sull'er-

Infatti la fede nelle verità soprannaturali ed il culto della divinità, sono doveri ed irresistibile bisogno dell'essere ragionevole. Tutti i diritti naturali sono ugualmente sacri; ma quello di credere e venerare il Giudice eterno sopra tutti gli altri primeggia, poichè nulla può esonerare l'individuo della divina sudditanza, e tutti gli atti della vita convengono nella responsabilità finale innanzi a Dio. Il potere sociale non ha altro debito fuorchè quello di guarentire i cittadini nella libertà delle loro credenze; e non ha altro dritto fuorchè d'invigilare perchè i culti, i quali sono il modo e la forma dell'adorazione, non offendano i principii della sociabilità e della moralità.

Gian Domenico Romagnosi espone lucidamente i principii sui quali riposa la libertà di coscienza nelle seguenti pagine che riportiamo per intiero:

« Tutta quella parte della religione, egli dice, la quale non tocca direttamente il sociale commercio e l'ordine comune civile, di sua natura rimane sottratta all'impero della pubblica autorità. Questa conseguenza si conferma con due massime ragioni; la prima ricavata dai rapporti stessi religiosi; la seconda ricavata dai dritti nativi proprii dell'uomo e del cittadino ».

« E per verità parlando del primo motivo, osservar si deve, che i rapporti fra l'uomo e la Divinità sono per se stessi *universali, invisibili, personali ad ognuno, ed indipendenti* da ogni umana autorità. Dico in primo luogo che sono *universali*. In tutte le posizioni ed in ogni luogo la creatura sta sotto l'impero del creatore; i rapporti dunque fra l'uno e l'altro sono universali. Dico in secondo luogo che sono *invisibili*. Dio è invisibile, l'uomo interiore è pure invisibile; ma i rapporti essenziali religiosi passano fra Dio e l'uomo interiore, come consta dalla definizione della religione, dunque i rapporti fra l'uomo e la Divinità sono invisibili. Dico in terzo luogo che questi rapporti sono personali ad ognuno. Sia l'uomo solo, siano molti, siano uniti, siano isolati, i rapporti religiosi colpiscono sempre l'uomo individuo: dunque essi sono

rore e sulla menzogna, inganna gli uomini, li rende crudeli, superstiziosi ed annega il vero culto della divinità entro un vano cerimoniale. È cattiva ancora, quando diventando esclusiva e tirannica, rende un popolo sanguinario ed intollerante, di modo che non respira se non le strage ed il massacro, e crede fare un'azione santa uccidendo chiunque non ammetta il suo Dio » — « Basta adunque la religione dell'uomo, ovvero il cristianesimo, ma non però quello dei nostri tempi, sibbene quello del vangelo che n'è del tutto diverso. Per mezzo di questa religione santa, sublime e vera, gli uomini, figli dello stesso Dio, si riconoscono per fratelli, e la società che li unisce non li discioglie neppure con la morte — « ROUSSEAU, *Contratto sociale*, lib. IV § VII.

personali. La trasgressione di molti non può giustificare la trasgressione di ognuno; la responsabilità verso Dio è sempre personale. Dico in quarto luogo che i rapporti religiosi sono indipendenti da ogni umana autorità. Di fatto se non può tutto l' uman genere nè sottrarsi all'onnipotenza del creatore, nè aggiungere un dito alla propria statura, non potrà adunque l' umana autorità predominare i rapporti veramente religiosi: dunque essi saranno essenzialmente indipendenti da lei: dunque la politica giurisdizione non potrà versare che sulle cose *estrinseche*, che per umana instituzione o per l' esercizio della religione si fanno servire ad una comunanza qualunque. » ROMAGNOSI, *Assunto primo del diritto naturale* § XXXVI.

Esaminando quindi il secondo motivo che limita l' autorità politica, il Romagnosi stabilisce, che la religione forma una proprietà dell' uomo morale, e che perciò è un dritto sacro al pari di quello della proprietà e della vita.

« Se poi consideriamo l'importanza e la forza del sentimento religioso (egli continua) noi troviamo formar esso per l'uomo un sommo bene, ed eccitare tali sentimenti che la politica tenterebbe invano di controvertire colla forza, ed anzi non ecciterebbe che la dissoluzione dell' ordine sociale mediante l' esercizio di un potere tirannico. Ognuno sa di fatti che fra tutt' i sentimenti morali quello della religione è il più gagliardo, il più irritabile, ed il più indipendente. Le cose fatte o sostenute per motivo di religione, ricordate da tutte le istorie antiche e moderne di qualunque setta, ne somministrano la pruova luminosa, costante, universale. Da questa considerazione evidentemente si deduce che gli uomini considerano la loro religione come la più preziosa loro proprietà. Dunque sarebbe ledere il dritto primitivo della naturale padronanza legittima il violare colla forza politica la libertà di coscienza. L' opinione non si può correggere che colla sola opinione, e però con mezzi liberi e conformi alla padronanza ed alla dignità dell' uomo. »

Queste verità sono evidenti e sembrano volgari. Pure vennero sconosciute, e gli errori ingenerati furono causa di orribili strazi, onde i simboli delle religioni diventarono spesso insegna di persecuzione e di morte.

La religione è un complesso di credenze comuni ed una serie di precetti. Il deposito delle credenze e l' autorità de' comandamenti non sussisterebbero senza un governo riconosciuto dai fedeli, alla cui voce obbediscano e le cui dichiarazioni sieno accettate come la verità assoluta. I credenti in una medesima fede costituiscono quindi una società ordinata che si distingue dalla civile, e vi esiste indipendente. Ma è proprio delle credenze religiose il propalarsi colla persuasione; esse non s'impongono colla forza, ed i pre-

cetti che dànno si rivolgono sostanzialmente al bene ed al male morale, cioè all' azione in se stessa dirimpetto a Dio; in fatto di credenze e di precetti religiosi non può quindi mai esercitarsi la coazione ed il governo spirituale su questo differisce dal civile, che l' uno reprime i ribelli delle sue leggi, l'altro li dichiara colpevoli e li rigetta dal suo seno, ma rimette a Dio il definitivo giudizio e la pronunzia delle pene. Quindi è che molto impropriamente si dice podestà ecclesiastica e civile da chi vuole arguire parità di diritti. Sono due podestà certo, ma l'una impera sulle coscienze individuali, l' altra colpisce l' atto esterno; la prima persuade, l'altra punisce inesorabilmente. Nei conflitti che possono insorgere fra due giurisdizioni, lo stato è sovrano sull'atto esterno e si arresta al limitare della coscienza. Esso conosce delle colpe, e quando incoglie il colpevole, non lo assolve, siasi egli macchiato in nome della religione, o mosso da un perverso appetito. Rispetta un culto perchè professato da uomini; ma non ammette potestà che gli attraversi la via favellando in nome del Cielo. Il solo sovrano visibile che lo Stato riconosce è l' individuo; mantenendo intatte le immortali prerogative dell' uomo, compie il debito suo verso la religione. Ora qual' è il diritto del cittadino nell' esercizio del proprio culto? Quello di non trovare impedimento o menomazione politica nel professarne le pratiche. Il governo procede in fatto di religione come in tutte le altre materie di legislazione: riguarda le congregazione e le chiese come una grande e maestosa società, cui deve concedere libertà di azione nella sfera dei loro attributi e nei limiti della legge (1). Non domanda ad alcun suo

(1) La libertà religiosa, come tutte le altre specie di libertà può essere sottomessa a dei regolamenti d' interesse generale; ma questi regolamenti non possono restringere i dritti e le prerogative contro una religione in favore di un' altra, per la ragione che la libertà non sarebbe più eguale per tutte le religioni. — La libertà religiosa, non ha avuto cominciamento in Francia, se non al cadere del regno di Luigi XVI. Fino a quell'epoca, la religione cristiana essendo *dominante*, tutte le manifestazioni religiose che ne erano discordanti formavano l' oggetto di numerose persecuzioni, e davansi a coloro che dalla religione dominante si allontanavano, il nome generale di *eretici*. Lunga e dolorosa è l' istoria degli attendati portati al principio del dritto naturale, dopo l' introduzione della riforma fatta in Francia, specialmente per quelli tendenti a dileguare le differenze che la Chiesa cattolica aveva introdotto tra' diritti dei cristiani apostolici romani ed i diritti delle diverse sette della religione riformata. Le istorie ecclesiastiche fan fremere di orrore enumerando quante migliaia di nobili e dotti cittadini vennero bruciati vivi...... ma non essendo questo l' argomento che esaminiamo, arrestiamo qui la nostra penna — ROGRON, *Code politique expliqué*.

membro nè se creda, nè in che creda, e che cosa; gli atti esterni soli stanno sottoposti al suo sindacato ed al suo giudizio. Quando le dottrine religiose comandassero pratiche dannose o all'ordine pubblico o al sistema del governo o al pubblico costume, le vieterebbe e le punirebbe come un delitto dalle leggi preveduto e dichiarato tale. Non s' ingerirebbe, a cagion d'esempio, nell' adorazione e nei riti di una famiglia musulmana faciente parte dello Stato, ma condannerebbe la poligamia. Non distorrebbe il seguace di Brama dalle mistiche sue contemplazioni, ma non lascerebbe alzare il rogo dove la vedova si precipita per raggiungere il morto sposo e signore. Il credente dal suo canto nulla può pretendere dalla podestà pubblica fuochè la libertà. La religione impera in nome di Dio ed assoluti sono i suoi comandi; ma la penale loro sanzione è riposta nella seconda vita. Chi domandasse il braccio secolare per castigare la trasgressione del precetto o l'abbandono della comunione spirituale, violerebbe la responsabilità dell' individuo che sulla terra è giudice supremo dell'ossequio che deve prestare al suo Dio. Il potere politico che acconsentisse a farsi esecutore dei decreti di una comunità religiosa, perirebbe ben presto soverchiato dalla preponderanza teocratica.

L' indipendenza del potere civile non inferisce nè l' abbandono del culto, nè la sottomissione delle credenze. Nulla v' ha di più dignitoso della libertà: la religione che vive della vigoria propria e si appoggia sopra le sole sue legittime forze, non usurpando e non permettendo usurpazioni, adempie al suo mandato con maggior efficienza di quella che chiede l' odioso aiuto del potere temporale, mutabile e capriccioso compagno, e di sua natura esclusivo. Negli stati Uniti di America è noto in quanto fiore sia la religione ed in quanta riverenza sia tenuto il sacerdozio; eppure il governo non caldeggia più l' una che l' altra setta, sta fra di esse neutrale. Il pensiero del cielo, che rifugge dalle fragilità della terra, ragiona più potente nella mente e nel cuore dell' uomo. La coazione, nelle cose di fede, produce talvolta il martirio, ma più spesso l' ipocrisia.

È questo il sistema della libertà, è ciò che si chiama separazione della Chiesa dallo Stato. Sistema che non solo è voluto dalla necessità dei tempi che ristorano dappertutto il dritto conculcato, ma consentaneo benanco in tutto allo scopo prefisso alle due istituzioni. Per esso soltanto si esce dalle ambagi e dal ginepraio di pretesi dritti che da secoli si urtano gli uni contro gli altri senza venire mai a stabile composizione; spariscono le quistioni di competenza, cessa l'ingerenza del laicato nel dogma e nella disciplina e la ritrosia del clero nell' ubbidire al dritto comune. Vengono meno i concordati, inonorevole compromesso, che scema riverenza alla religione e vincola la sovranità nazionale; hanno fine le

proscrizioni delle associazioni religiose e la iniqua sanzione civile della perpetuità dei voti; cadono i privilegi e le eccezioni che esimono dal servire la patria o dal sottostare ai suoi giudizi chi aspira al sacerdozio e chi vi appartiene. La religione ritorna qual'è per divina origine, patrimonio dell'anima, e la Chiesa addiviene una società di uomini non fuori, ma dentro lo Stato, e non pertanto indipendente e circondata di ogni sua immunità (1).

Nella storia delle relazioni della Chiesa cattolica collo stato si distingono tre epoche diverse. La prima abbraccia i tempi eroici del cristianesimo, allorchè le sue dottrine venivano perseguitate col ferro e col fuoco ed i suoi confessori cingevano la corona del martirio. Allora essa domandava per sè l'indipendenza della fede, invocava per bocca de' suoi apologisti e dei suoi dottori la giustiza comune che punisce il delitto, e quella libertà filosofica che alle scuole ed alle sette pagane era cenceduta amplissima. La seconda epoca segna il suo trionfo sopra le ruine del gentilesimo, la sua padronanza sul mondo barbarico e la preminenza della Croce non pure sopra gli spiriti, ma benanco sopra i regni e le potenze della terra. In mezzo al vivere sciolto e rotto dai bassi tempi, fra le tenebre degl' intelletti, le scelleranze dei governi e degli uomini che tutto definivano con la forza ed avevano smarrita la parola non che la nozione del diritto, la Chiesa regnò sulla società, come una seconda Provvidenza, pietosa verso gli oppressi, terribile coi forti. Giudicò a se devoluta la signoria della corona e delle provincie con quella delle anime, e Gregorio settimo morì schiacciato sotto il pondo della impresa che tentava ridurre in fatto lo smisurato concetto. Allora coi privilegi che ottenne od usurpò in nome del Cielo, col dominio eminente che si arrogò sovra l'universo, mandò fuori una pretesa più enorme e formidabile. Affermò che il diritto e la morale sono una sola cosa, e nella stessa guisa che per

(1) Il diritto, dice Rousseau, che il patto sociale dà al Sovrano sopra i suoi sudditi, non passa i limiti della pubblica utilità. I sudditi non debbono adunque render conto al sovrano delle loro opinioni, se non per quanto queste opinioni importano alla comunità. Ora, importa bene allo Stato, che ogni cittadino abbia una religione, la quale gli faccia amare i suoi doveri; ma i dogmi di una tale religione non interessano nè lo stato nè i di lui membri, se non quanto si riferiscono alla morale ed ai doveri, che colui il quale la professa è obbligato di adempiere verso gli altri. Fuori di questi doveri ciascuno può avere le opinioni che più gli piacciano, senza che appartenga al sovrano di prenderne cognizione. Poichè siccome nell' altro mondo non vi è competenza, qualunque sia la sorte dei suoi sudditi nella vita futura, ciò nulla deve importare, purchè in questa essi sieno buoni cittadini — ROUSSEAU, *Contratto sociale*. Lib. IV, § VIII.

mallevar l' uno il civile governo adopera la spada, per comandare l' osservanza dell' altra volle il sussidio della coazione. Pacificò l'azione socialmente colpevole a quella che lo è solo nel sacrario della coscienza; peccato e delitto furono per lei sinonimi. E siccome per ottenere la punizione del peccato le occorrevano i mezzi governativi, ricorse al braccio secolare e questo divenne strumento ed esecutore delle ecclesiastiche censure. Quella fu la stagione più nefasta della cristianità; la Sedia Apostolica imitò e copiò gli antichi suoi persecutori, e la dottrina evangelica non ricevette mai oltraggio maggiore. Il cattolicismo trionfante emulò e vinse in ferocia le persecuzioni dei Neroni e dei Diocleziani.

La terza epoca, in cui versiamo tuttora, presenta la riscossa del potere civile che si emancipa dalla tirannia di Roma. I concordati, le leggi gallicane, le Giuseppine e Leopaldine esprimono la lotta delle due potestà e dimostrano o le condiscendenze o le sconfitte del pontificato, che suda a ritenere con paralitica mano quella padronanza dell' orbe che avea così dispoticamente esercitata. Nei conflitti che insorsero, taluna volta la potestà ecclesiastica fu lesa veramente nella sua indipendenza, ma quando venne agli accordi s'indusse per lo più a rinunziare a ciò che aveva già proclamato di dritto divino per mantenersi un materiale sostentamento ed un ombra di dominio sul governo civile, dominio che in realtà perdeva. La separazione non fu voluta nè dall' una parte nè dall' altra, perchè la Chiesa intitolandosi difenditrice dei troni e riparo contro le libertà nazionali si cattivò la protezione dei principi: miserabile condizione che ucciderebbe la religione cattolica se le sue ragioni non fossero soprannaturali ed imperiture!

Principii stabiliti dallo Statuto — Il Governo proclamando nel primo articolo dello Statuto, che la religione cattolica, apostolica, romana era la sola religione dello Stato e che gli altri culti erano tollerati, compiva un atto di politica prudenza perchè rispettava l' opinione della maggioranza dei suoi popoli, ed in pari tempo onorava quelle sagge istituzioni che per quanto rispettabili e sublimi per la loro origine e fine, altrettanto utili sono per l' obbedienza che impongono alle leggi, per la docile subordinazione alle supreme podestà, e per la parte che hanno nella morale pubblica e privata, e nella influenza immediata nel buon ordine sociale e politico.

Ma non bastava forse alla sostanza della legge di proclamare sola religione dello Stato la religione cattolica ed apostolica? Non è forse quella la sola religione vera e divina? I precetti ed i consigli dati dagli apostoli guidati dallo spirito divino sono forse insufficienti a mantenere la felicità degli stati, a favorire il progresso dell' incivilimento, ed a procurare agli uomini l' eterna salute?

La ragione per cui il legislatore divisò d' indicare nella emessa

dichiazione, la religione romana come inscindibile dalla cattolica ed apostolica, dobbiamo credere essere quella che emana dalla protezione che il sovrano accorda alla Chiesa nei casi nei quali, richiesto, crede di prestarle il braccio secolare; non già al fine di dar vita ed autorità nello Stato ad alcun potere che tenga il dritto di dar leggi alla nazione presso cui non si professa altra fede e non si riconosce che la sola cattolica ed apostolica ; giammai nel pensiero di creare uno Stato nello Stato, di riconoscere un superiore nella prescrizione di dottrine, le quali, se sono sagge sotto un rapporto, altre considerazioni possono non consigliarne l' introduzione nello Stato; del che spetta il giudizio al governo civile, non al potere che le ha dettate.

Ammettiamo che in un punto di credenze religiose grand'è l'autorità del pontefice, non tale giammai che i sovrani ed i governi debbano per sola religiosa riverenza accettarne la decisione, senza farne oggetto di politico esame, senza bilanciarne le conseguenze e gli effetti quanto all' ordine d'interna amministrazione, nella quale pur somma è l' indipendenza di ogni governo.

Teniamo dunque per fermo, che il sovrano nel dichiarare la religione cattolica apostolica e romana la sola religione dello Stato, non ha voluto, come legittimamente non poteva, riconoscere l'influenza del capo della Chiesa romana in materia qualunque che minorare possa la libera azione del governo nelle cose stesse della religione dello Stato, ovvero che sotto il velo della spiritualità della materia intenda la Chiesa stessa impugnabile l'osservanza di emanati provvedimenti perchè o dalla consuetudine o da patti convenuti o da decreti pontifici sanciti (1).

---

(1) Molto si è scritto e si è detto, e molto tuttora si dice e si scrive sul matrimonio, siccome di un' atto che esercita sulla vita individuale dell'uomo e sulla stessa società l' influenza la più assoluta e decisiva. Il matrimonio consistente nella unione dell' uomo colla donna non può altrimenti considerarsi che qual prescrizione della legge di natura, comune conseguentemente a tutti i popoli ed a tutte le nazioni così barbere come colte. Sotto questo rapporto il matrimonio non può altrimenti definirsi che *una convenzione naturale o contratto, dove l'uomo e la donna convengono, nella pienezza della loro libertà, della loro unione;* ond' è che rimane perfetto senza altra formalità col solo consenso dei coniugi. Però sebbene di diritto naturale, possono le leggi civili moderare questo stesso diritto pel miglior ordine del generale consorzio, secondo lo stato delle persone e l' interesse stesso della società coniugale, tanto nei rapporti interni della famiglia, che nei rapporti collo Stato e delle varie famiglie fra esse. Ma [illegible] tutto estraneo all' autorità ecclesiastica, e non vedesi quindi [illegible] qual principio di giustizia il dotere ecclesiastico osteggi così [illegible]cemente la promulgazione di

Non portiamo già opinione che spetti al sovrano, che professa la religione cattolica, apostolica e romana, e la proclama legge dello Stato, il dritto di conoscere e definire intorno oggetti *puramente spirituali* che debbono essere di competenza speciale della Chiesa instituita e fondata da Gesù Cristo; crediamo bensì che la Chiesa stessa non può contrastare al sovrano il dritto di conoscere degli *effetti temporali* derivanti dalla esecuzione delle definizioni della Chiesa medesima e del suo capo relativo alla pubblica tranquillità ed alla ragione di stato. Giammai un sovrano deve tollerare o dissimulare che sotto lo specifico e meritato pretesto di *definizioni e provvidenze* spettanti ai soli oggetti e fini meramente spirituali s'introducano *Bolle* e *Brevi*, senza che egli conosca l'oggetto ed il soggetto dei medesimi, ed abbia esaminata la influenza loro nella politica convenienza dello stato — Se nello esercizio di questo diritto difetta il sovrano di fermezza e di prudenza, il supremo suo potere, la sua indipendenza saranno quali lo permetteranno l'alta Curia di Roma, e la casta dei sacerdoti, sempre dolce ed accarezzante quando non incontra opposizione, minacciosa ed infaticabile nel dare alimento a partiti ed a politici disordini se contrastata (1).

Proclamato in legge il principio che lo Stato è eminentemente cattolico, giudicò il sovrano pure eminentemente giusto e politico

---

una retta legge sul matrimonio. Non è il caso d'investigare e discentere a quali basi debba informarsi una siffatta legge. Oramai è universalmente ammesso dai popoli i più avanzati nella civiltà, che tra la Chiesa e lo Stato deve regnare un'assoluta separazione. Alla Chiesa la direzione delle coscienze: allo Stato, tutta la sua più libera azione e ingerenza in quanto ha rapporto ad interessi materiali, o a fatti esterni dei singoli individui, oppure ad esigenze della civile società. Il matrimonio è un contratto: le clausole, i patti, le forme, gli effetti siano regolati dalla legge civile, constatati da uffiziali civili, devoluti se controversi alla civile giurisdizione. Il matrimonio è un sagramento; ed il cattolico si presenterà spontaneo alla Chiesa per far benedire alle sue nozze, sia come spontaneo si presenta per ricevere gli altri sacramenti. Ma nè lo Stato deve intromettersi in ciò che spetta al dominio spirituale, nè la Chiesa intervenire negli atti e nei giudizî di ordine affatto estraneo. Infatti, come insegna lo stesso S. Tomaso, *la generazione umana essendo ordinata a più fini, è necessario che venga diretta da agenti pure diversi; in quanto è subordinata al bene politico soggiace alla disposizione delle leggi civili: per ciò che si riguarda il bene della Chiesa, essa è sottoposta alla disciplina ecclesiastica.* La linea di separazione è abbastanza designata.

(1) V. Grozio, *de imper. circa sacr.* specialmente sul Capo 2 ove tratta della distinzione tra l'esercizio del potere civile sulle cose sacre, e l'esercizio delle funzioni sacre.

di non proscrivere ogni altro culto dallo Stato; e ben sapendo egli che i governi non sono stabiliti per operare la felicità futura degli uomini in un'altra vita, ma la loro felicità in questa, consacrò pure in legge, il principio della tolleranza religiosa; principio da chiarissimi pubblicisti encomiato, e da dottissimi scrittori ortodossi approvato. Prescriveva adunque *che gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi.*

Questi culti ora esistenti, ognun ben conosce esser quelli delle *sinagoghe israelitiche* e quello della *chiesa protestante.*

La tolleranza, di cui si tratta, ha specialmente luogo riguardo alla professione dei loro culti, protetta da sanzioni penali contro coloro che commettano disordini o violenze che loro impediscano la libertà dell' esercizio.

Illusoria ed ideale affatto sarebbe questa tolleranza, se da leggi protettrici non sia garantita, e nel fatto sicura dell' efficace tutela della legge. — Inoltre la tolleranza *politico-religiosa*, di cui il governo assicura gli Ebrei ed i Valdesi pel culto che professano, onde sia una realtà, non deve esso permettere che questi culti tollerati siano, quanto alle loro credenze, ed ai loro riti, pubblicamente combattuti o derisi; è necessario che il governo la voglia rispettata dal clero cattolico, poichè *quando le leggi di uno stato,* dice Montesquieu, *han dovuto mantenere varie religioni, bisogna che queste ancora tra loro ed a vicenda si tollerassero* per quel troppo positivo principio, che ogni religione ch' è repressa, si fa essa pure reprimente; e tosto che le circostanze le sono favorevoli per liberarsi dall' oppressione, muove guerra contro la religione che l'opprimeva, non già qual religione, ma quale tirannia: epperò conchiude questo insigne pubblicista, *che egli è dunque utile che le leggi esigessero da queste diverse religioni, non solamente che non fossero turbate dallo stato, ma ancora che le medesime non venissero da loro stesse turbate e contrariate.* Un cittadino, infatti obbedisce pienamente alle leggi, qualora si limita a non agitare il corpo dello Stato; è ben anche giusto e necessario che non spieghi invettive o sarcasmi contro colui, la cui religione è ammessa e tollerata nello Stato medesimo.

Accennammo questa politica sentenza, perchè non la sola storia antica, ma ben anche quella a noi contemporanea ci attesta dell' intolleranza della Chiesa romana verso gli acattolici o protestanti, il di cui culto non è bandito dallo Stato, e delle pubbliche declamazioni contro questo culto medesimo, il che spinge i credenti nella *religione riformata* a dimostrare anche essi le mende dei loro persecutori, le ragioni ed il fine della loro separazione dalla Chiesa romana, la vera ragione ed il vero fine delle amarezze del clero cattolico e romano, dei maneggi e degl'intrighi onde quella religione sovvertire; eccitare partiti, esporre lo Stato ad

estreme miserie per conservare l'autorità della legge, e la libertà delle credenze religiose, i cui dogmi non minorano punto la pratica di quei doveri civili verso i cittadini di contraria credenza.

Nè questa positiva lotta dal clero romano agitata, è soltanto diretta contro il principio della fratellanza religiosa, ma la vediamo pur anche, più apertamente diretta, contro la *religione protestante* professata dalla minoranza dei cittadini, ov'essa è imperante?... E perchè noi ragioniamo qui politicamente, protestandoci fermi nelle credenze dei precetti del divin Salvatore, e della vera religione, vogliamo qui riferire per ultima osservazione, ciò che Mirabeau scriveva a Federico il Grande re di Prussia: — «Se v'ha religione, la tendenza della quale sia infinitamente pericolosa per un sovrano protestante, si è quella dove il clero si oppone ostinatamente al progresso delle cognizioni di ogni genere, professando uno spirito infaticabile per tutto ciò che interessa il culto, la credenza ed i sacerdoti. Di tutti i flagelli, non ve ne ha certamente alcuno che sia più durevole e sì funesto alla prosperità della specie umana. E rispetto ai sovrani (protestanti) un clero di questa tempra, è ai loro occhi un padrone spaventevole di un animale feroce che ci seppe addomesticare. Compiacente questo padrone (in questi termini egli conchiude) obbeditegli, voi lo troverete dolce ed accarezzante; ma se manifestate un solo volere contrario ai suoi disegni, egli si scatena contro di voi, vi atterra e vi uccide (1) — È dunque una sentenza politica, che mentre il sovrano deve tutelare la libertà del culto dei professanti una religione tollerata nel suo Stato, deve puramente invigilare a che questi credenti non siano nell'osservanza dei loro dogmi pubblicamente vilipesi, nè nell'esercizio di questo loro dritto offesi.

Libera Chiesa in libero Stato. — La Francia, che suol dare la parola d'ordine a tutte le rivoluzioni, sotto la restaurazione borbonica erasi fatta una guerra or subdola, ora aperta, alle istituzioni ecclesiastiche, ed il governo aveva troppo accondisceso a coloro che la libertà non intendono se non come il diritto di opprimere la Chiesa. Come dunque scoppiò colà la rivoluzione nel 1830 che annunziavasi quale attuatrice di tutte le libertà, i cattolici ne profittarono per domandare anche quella della religione, e Lamennais, con valorosi amici, fondò un giornale, l'*Avenir*, il quale, per ottenere la piena manifestazione della Chiesa, suggeriva che questa non accettasse più nè stipendii, nè provvisioni, e che si costituisse la libera chiesa in libero stato. Le dottrine esorbitanti di quel giornale furono dalla Chiesa riprovate. Lamennais, ostinandosi di-

(1) Vedi MIRABEAU, *Monarchia Prussiana*; ed il *Manuale degli uomini di Stato, dei pubblicisti* ecc. ecc.: (tom. 2, ove si tratta *dei rapporti della religione col governo*) Milano 1798).

venne uno sciagurato ribelle. Montalembert e Lacordaire sottoponendosi, rimasero colonne del cattolicismo; e Montalembert continuò a proclamare la Chiesa libera in libero Stato contro le usurpazioni che vi faceva il governo di Luigi Filippo, poi il repubblicano, poi l'imperiale. Perocchè in Francia, malgrado i vantati acquisti di libertà, la Chiesa sta ancora sotto le vecchie leggi di sospetto, di esclusione; e le dichiarazioni del 1682, le decisioni dei Parlamenti, le ordinanze della restaurazione; tutti quei limiti che eransi posti alla proprietà, alla potenza, alla indipendenza di essa, vi sono esistiti sempre, benchè e proprietà e potenza, ne siano scomparse. Alla Chiesa non ancora si è trovato il posto nella società nuova: intanto è messa in qualche alloggio, la cui chiave è tenuta dallo Stato, che la riverisce, ma come una straniera. Nei concordati eransi stabilite certe concessioni di Stato, per ottenerne altre: esso interverrebbe alla nomina dei pastori, ma lascerebbe il dritto di unirsi, di parlare, di stampare; giacchè le sono tolti i possessi, avrà stipendii.

Il duca di Valmy verso l'anno 1860 pubblicava un libretto, la *Chiesa e lo Stato nel secolo decimo nono*, ove mostrava quanto disdicesse il fare nella società trasformata rivivere le formole del gallicanismo del 1682, o violentare il concordato del 1801 cogli articoli addizionali, che trascendevano il dispotismo di Luigi XIV. Questo concordato, diceva, interpretato secondo uno spirito di libertà conforme alle speranze di Pio VII, sarebbe stato un progresso: commentato dagli articoli organici, divenne un ritorno verso le confusioni dei poteri, un pretesto di nuove usurpazioni del potere temporale sulla indipendenza spirituale.

Ma i teorici intendono la formola in guisa che tolta ogni idea di Dio, ogni diversità nei culti, ogni legge morale, ogni morale cultura: che non esiste verità assoluta, ma liberi al pari l'errore e l'immoralità; lo Stato ateo. Ciò toglie la più verace unità di una nazione, quella della fede e del culto. Sono gli scettici quei che pur pretendono a teologi, e nello stato disputano come teologi e canonisti e fan la lezione ai vescovi, arrogandosi l'infallibilità, perchè nulla credono e forse nulla sanno. Sono essi che gridano la separazione dello Stato dalla Chiesa; questo sarà il rimedio universale, lo Stato tratterà la Chiesa come una straniera, la Chiesa non avrà più azione sulla condotta pubblica dello Stato.

Se lo Stato fosse pagano, ateo, senza idea cristiana, ciò potrebbe star bene: si avrebbe l'intera servitù dello spirito alla forza fortuita, arbitraria, illimitata, come nell'antichità di Sparta e Roma: poichè quando lo Stato è unica forza attiva, la Società deve restare schiava.

Tale era essa quando cominciò la Chiesa, e perciò escluse questa, che per quattro secoli fu sua nemica, perseguitata, martiriz-

zata. Ma cresciuta nel sangue, impose agli Stati una costituzione nuova, necessariamente adottata da Costantino, perchè il mondo era trasformato. E la separazione che si domanda non potrebbe farsi se non quando lo stato di guerra fosse rinnovato.

Tutto ciò mostra qual valore abbia la formola or tanto rimenata, e che varrebbe come chi dicesse: l'anima soffre dei mali del corpo; dunque si separino, e così si avrà libera anima, in corpo libero. Ma gli urti che dicemmo nati fra i cattolici italiani e l'autorità pontificia, credette riparare il Ministro Cavour pronunziando la forma *Libera Chiesa in libero Stato*. Non credeva egli darvi maggiore importanza che alle tante altre, che ogni nuovo ministero produce: se pur non volle farne una sardonica obiezione personale ai cattolici di Francia. In realtà i cattolici potevano esserne più che contenti, se questa massima l'avessero ricevuta con lealtà; attesochè avrebbe portato che la Chiesa esercitasse tutte le sue libertà; le relazioni con Roma, le elezioni, la pubblicazione degli atti suoi, il culto, le corporazioni religiose, i beni ecclesiastici, la predicazione, la beneficenza, l'istruzione, tutti i mezzi per cui essa è benefattrice dell'umanità, sarebbero stati resi indipendenti. Sarebbesi dunque ottenuto assai più di quel che si fosse mai domandato, sarebbero divenuti inutili i concordati, cioè le concessioni che la Chiesa aveva fatte allo Stato; restava solo l'assurdo di collocare la Chiesa nello Stato; cioè l'eterno nel contingente, l'universale nella circoscrizione geografica.

Ma gli stessi banditori di tale formola la ridussero a significare Chiesa schiava entro lo Stato, e ponendo come postulato che la Chiesa è ostile al presente ordine di cose, la vollero trattata con leggi di guerra, e presero contro di essa non precauzioni e difese, ma provvedimenti ostili.

Dottrinalmente, quelli che pretesero interpretare seriamente quella lepidezza di Cavour, vollero intendere che *la Chiesa deve fare da sè senza lo Stato, e lo Stato da sè senza la Chiesa.*

Ma e Chiesa e Stato operano sopra un individuo; sull'uomo, che come cristiano appartiene alla Chiesa, come cittadino appartiene alla convivenza civile; dipende dunque necessariamente dall'autorità e dalla giurisdizione, e dalla chiesa e dallo stato. Il dire che la Chiesa spiega la sua autorità sopra le anime, il Governo sui corpi, e perciò possono stare indipendenti, importerebbe che l'anima spirituale non abbia nulla a fare colla materia; nè il corpo con lo spirito, e possanno l'uno reggersi indipendente dall'altra. A tal condizione esisterebbe l'uomo? E lo Stato può star contento dei soli corpi che agiscono senza l'intelligenza? E infatti su questa sostanza vivificatrice che operano e lo Stato e la Chiesa. O dunque si propongono lo stesso fine, e non v'è ragione perchè operino separatamente; o sono in conflitto, e l'uno sopraffà l'al-

tra ; saranno due potenze sovrane in urto: uno stato nello stato.

Distinti devono essere chiesa e stato; separati no; accordarsi, supplirsi, coadiuvarsi. In caso diverso, non potrebbe che predominare la Chiesa, perocchè essa, dirigendosi agli spiriti e parlando in nome di Dio, può influire su tutti gli atti ed i sentimenti dell'uomo, mentre lo Stato non può agire se non sopra quelli materiali, per impedire la prevalenza di un individuo sopra l'altro.

È però nessun principe s'accontentò di essere soltanto re; alcuni, come il Russo ed i protestanti, vollero essere anche papi.

Inoltre la formola della civiltà italiana è diritto libero, chiesa libera, stato libero, popolo libero, ed è perciò che i savi non cercano la separazione, ma la distinzione dei due poteri, ciò che mena all'esame dei reciproci diritti — E già Osio diceva a Costantino — « Nè l'impero spetta a noi, nè a voi l'incensiere e le cose sacre. » Carlomagno ne sapeva più che gli statisti d'oggidì quando scriveva a Leone III — « Spetta a noi il difendere, col soccorso di Dio e colle nostre armi, la Chiesa dalle incursioni e dai guasti degl'infedeli di fuori e dagli eretici di dentro. Ma tocca a voi, santo Padre, alzar le mani al Cielo e soccorrere l'esercito nostro colle vostre preci, affinchè il popolo trionfi su tutti i suoi nemici, ed il nome del N. S. Gesù Cristo sia glorificato in tutto l'universo. »

Oggi invece coloro che s'immaginano di aver trovato una soluzione, perchè trovarono una formola, credono di aver tolti tutti i disordini nello Stato, tutti i dubbi nelle coscienze, dacchè fossero separati la Chiesa dallo Stato. Anche buoni cattolici, vedendo essere tutto invaso lo Stato, credono di salvare la Chiesa dall'oppressione collo staccarla dallo Stato, senza accorgersi che con ciò si va necessariamente o allo stato ateo, o allo stato dispotico; raddoppiamento di catene legali alla Chiesa, o materialismo allo Stato: due maniere differenti d'indebolire l'azione della Chiesa sulla società; di rendere schiavi o rendere corrotti i popoli.

In oggi lo Stato non è più il Governo. Un tempo intendevasi il Re, mentre ora sono tutt'i cittadini; si hanno diritti e situazione legale, indipendente dai governi, viviamo sotto la sovranità della legge, di cui il Governo è l'esecutore.

Una delle più recenti opere in proposito al tema che trattiamo è *la filosofia del diritto ecclesiastico nei suoi rapporti con la Chiesa e lo Stato* del sig. Frank dell'istituto di Parigi. — Questo insigne autore in questa dotta opera distingue la libertà di coscienza, dalla libertà religiosa. — La prima egli dice è di diritto privato, inviolabile; la seconda di diritto civile, ed in conseguenza sottoposta a regolamenti; ed il fu sempre, salvo che nelle teocrazie o al cominciamento della società americana. Quindi conchiude che quattro sono le maniere con cui esistette la religione negli Stati: o essa fu assorbita dallo stato o assorbì lo stato, o essa ci visse in intiera

indipendenza o fece alleanza con esso — Quest' ultima sola egli riconosce buona, cioè i concordati; ma perchè il dritto comune è ancora troppo lontano dalla libertà, molti del clero non si appagano della libertà, amano ancora i privilegi.

Da parte sua il Governo dice che non ci deve essere stato nello stato. Con questa massima si disperderanno una compagnia finanziaria, un' associazione scientifica, un sindacato di proprietarii, qualunque riunione d' interessi, liberamente radunati. Ben altro avviene in Inghilterra, dove questi piccoli stati sono a migliaia e diventano intermediarii, naturali e opportuni, fra l' individuo troppo debole e lo stato troppo forte — Se vuolsi libertà, nessuno sia superiore alla legge; ma sotto alla legge restino liberi l' istruzione, la pubblicazione, il possesso, l' associazione.

Lo Stato separato dalla Chiesa, o indifferente alla Chiesa, o con una così detta Chiesa nazionale, servile allo esigenze della politica, non sarà mai uno Stato cattolico; come neppure quello ove, in grazia della Chiesa, si neghi lo Stato. I due ordini, i due *reggimenti*, come disse Dante, è necessario che sieno distinti, ma non separati, appunto com' è distinto il diritto dalla morale. L' autore del Cristianesimo unì in sè la natura divina e la natura umana; l' uomo stesso ha uno spirito informante ed un corpo informato: separarli è morte. Così il corpo del genere umano, cioè lo Stato ha bisogno di uno spirito vivificante, ed è la morale, la verità; come questo spirito dirigente, rappresentato, custodito, applicato dalla Chiesa, non può far di meno di un organismo esteriore, di una forma materiale. La società civile non può separarsi dalla morale, anche di là dai confini del diritto; la società ecclesiastica deve avere una sfera mondana di libera azione, anche di dominio per esercitare la sua missione interiore e moralizzatrice. In somma il Principe è in qualche parte pontefice, come guardiano della morale e vindice delle offese recatele; il Papa è sempre in qualche modo re, per la necessità della sua indipendenza sovrana.

L' argomento che trattiamo è troppo ampio per qui, con tutta precisione, essere sviluppato; ma se da quanto dicemmo volessimo dedurre alcune dignità, per noi sta che sarebbero le seguenti:

1° Che per aver la Chiesa libera in libero Stato è necessario il concorso di essa spontaneo; e nessuno potrebbe imporle la libertà malgrado di essa;

2° Che il pastorale e la spada sono due podestà diverse, epperò non opposte; avendo idee e linguaggio diverso non possono intendersi; onde nè la violenza riesce, nè la discussione;

3° Che lo Stato deve riconoscere la Chiesa, come conseguenza della natura morale dell' uomo; deve garentirle l' esercizio dei suoi riti; deve riconoscere l'ordinamento gerarchico, necessità di ogni società, e rispettarne le forme;

4° Che regolare i diritti ed il loro esercizio è spettanza del governo civile, e la Chiesa verso di esso non ha ragione se non di essere tutelata nelle sue libertà;

5° Che è ingiusto sottoporre ciò ch'è eterno ed universale, e ciò ch' è limitato di spazio e di tempo, a ciò ch' è deperibile e locale:

6° Che la religione è utile allo Stato: e che la libertà è utile allo Stato colla Religione;

7° Che il prete è cittadino come gli altri, obbligato a tutt' i doveri che non ripugnano al suo stato; quindi non ha ad avere privilegi, ma neppure esclusioni; non eccezioni o impacci agli atti della propria giurisdizione;

8° Che ogni disaccordo fra le idee politiche e le idee religiose torna in vantaggio delle idee rivoluzionarie;

9° Che la Chiesa ha a far di meglio che disputare con lo Stato: che procuri avere la libertà, la sicurezza, sicchè non pensando più a se stessa, possa dedicarsi tutta alla missione sua divina, al progresso delle nazioni, alla cura de' sofferenti, alla pace delle anime.

10° In fine che nel desiderio del restauramento sociale offra insigni modelli a sciogliere, i due più astrusi problemi sociali: la varietà dei poteri e degli attributi, graduati in unità feconda e libera; l'arbitrio sbandito e dal capo e dai membri, per far regnare la giustizia e la legge.

Influenza del cattolicismo sullo stabilimento del governo rappresentativo.—A torto si è preteso che il progresso dell' umanità sia stato esclusivamente l' impulso della filosofia del decimo ottavo secolo; non riesce difficile il provare che l'onore principale n'è dovuto al cristianesimo, e che se questo trovò talvolta soccorso al di fuori pel compimento della sua missione, più spesso incontrò anche ostacoli. Se di fatto le rivoluzioni politiche degli Stati Uniti d'America, della Francia, del Portogallo, della Spagna e del Belgio; se lo stabilimento del governo costituzionale in una gran parte della Germania, sono l' opera della filosofia degli Enciclopedisti, donde avviene che questa filosofia è ora caduta in un generale e profondo discredito? Perchè i suoi più riputati apostoli, Condillac, d'Alembert, Diderot, Holbach, Condorcet e Voltaire, non solo perdettero i loro seguaci, ma molti ancora dei lettori? Perchè dopo tutti gli sforzi per assalire il cielo del cristianesimo, questi Titani dell' incredulità rimangono ora sepolti nel loro trionfo, e come schiacciati sotto il peso dei macigni cui scaraventavano contro Dio? Dov' è la città filosofica che doveva sorgere sulla cristiana? Dove la loro vittoria?—Perchè al contrario vediamo le leggi politiche, quanto più si perfezionano, avvicinarsi alle leggi ecclesiastiche? Perchè la costituzione dei governi liberali è tanto conforme

a quella della Chiesa? Perchè non v' ha progresso sociale che non sia un ritorno al cristianesimo ed un'applicazione delle sue massime? Perchè finalmente quell'ammirazione ch' è negata via agli scritti ed allo spirito degli Enciclopedisti, si tributa intieramente alle opere ed al genio di Chateaubriand, di Frayssinons, di Lacordaire, di Bonald, di Royer-Collard, di Lamartine? Strana cosa in vero, che allorquando sembrava giunto il giorno di gloria per la filosofia del secolo decimottavo, le fu tolto l'impero del mondo europeo; o dopo ricevuto tante ferite che sembravano mortali, il cristianesimo ricomparve invece sfolgorante agli occhi di quelli che credevano vederne la tomba!

La dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino non è in fondo che un sommario del codice evangelico. La Chiesa primitiva aveva l'elezioni popolari, il suffragio universale, il principio dell'uguaglianza di tutt' i cittadini innanzi alla legge, e dalla loro ammessibilità a tutte le dignità; aveva stabilito per quanto era possibile, la comunanza dei beni coi precetti dell'elemosina e coll'istituzione delle agapi: ebbe più tardi un governo parlamentare e la divisione del potere legislativo in tre rami nei concilii, composti di papi, di vescovi e di abbati. Questa forma mirabile di governo, che Tacito riguardava come una splendida chimera, e Montesquieu come il capolavoro della politica, trovò il modello nella Chiesa cattolica. Questa medesima Chiesa aveva pure appreso a fondare le decisioni giudiziarie su leggi positive: essa per la prima, nel medio evo, aveva riconosciuto negli accusati il diritto di essere ascoltati ed istituito il ricorso in cassazione coll'appello contro gli abusi di potere dei giudici. Le leggi intorno ai matrimoni avevano contribuito ad estendere la divisione delle proprietà; le regole de' monasteri influirono ad attivare ed estendere in ogni classe il lavoro., mercè il quale veniva la mendicità abolita.

Il trionfo del cattolicismo non consiste poi nella più generale applicazione dei suoi principii e delle forme del suo governo, ma nella influenza da esso esercitata sul processo degli avvenimenti de' nostri tempi. Quando l' Ercole rivoluzionario compiva in Francia le sue sanguinose fatiche, dissipava la lega dei re, e costringeva l'Europa spaventata a tacere innanzi a lui, l' abitante della Vandea con una croce in mano, solo osava domandargli conto del sangue che aveva sparso, ed interrogarlo, in nome del Vangelo, intorno alla giustizia della sua signoria. Più tardi, il Cesare dei moderni tempi invano sui rottami della rivoluzione s' innalzò al potere; invano appoggiato d' una mano allo stendardo d' Arcol, dall'altra alla spada delle Piramidi, sentiva di avere per sè i proprii soldati, il proprio genio, la fortuna e la gloria propria: in mezzo ai trofei e tra le immagini del potere che ne alimentavano l'orgoglio, la mente n'era turbata dal mancare finanche l'imma-

gine della religione. L' istinto mirabile della sua ambizione l'avvertiva di domandare specialmente alla religione il potere delle cose grandi, e non credendo nè alle opinioni religiose del suo secolo, nè alle proprie, ma solo al calcolo della sua politica, fu cattolico in forza del proprio genio: al comando della sua voce riapronsi i tempii, la Chiesa riprese le solennità interrotte in Francia, e quella rivoluzione medesima che aveva versato il sangue dei sacerdoti, umiliò le sue vittorie ai piedi del Vicario di Cristo. Ed allorchè giunse per quel medesimo Napoleone il giorno della vendetta dei re e della giustizia dei popoli, conobbe quanto irreparabile fallo era stato la sevizia contro il prigioniero di Fontainebleau: in fatti la prima pietra tirata contro la base cretosa del suo potere venne scagliata dalle montagne cattoliche della Spagna.

Un terzo avvenimento ha lo stesso senso degli altri due, ma più grave: l'onnipotente Inghilterra acconsentì pure testè all'emancipazione dei cattolici d'Irlanda; gl'interessi della sua Chiesa, le antiche antipatie nazionali, l'orgoglio suo di metropoli, cedettero ai richiami del tributo del cattolicismo.

Ecco tre potenti nemici, ai quali la Chiesa romana resistette, la convenzione cioè, Napoleone ed il torismo inglese; ecco gli argomenti trionfali, ond'essa abbattè le sinistre predizioni degli Enciclopledisti. Aggiungiamo che le recenti rivoluzioni della Colombia, del Perù, del Chilì e del Paraguai ne hanno tutte ad una voce proclamato ed ampliato la potenza sociale; che maravigliosi progressi fa nell'America settentrionale; che la separazione del Belgio dall'Olanda è una vittoria di essa; e che al presente in Francia, dopo una rivoluzione fatta, specialmente in odio del partito sacerdotale, l' impero di essa ogni giorno si estende!

Insigne rivoluzione si compie in questo momento nel mondo; tutto concorre a ravvicinare le nazioni, e questo ravvicinamento assicura il trionfo della religione da cui fu preparato. Gli uomini dopo essersi uniti in famiglie, in tribù, in popoli ed in nazioni, travalicano ore le barriere della nazionalità, e van man mano mescolandosi e confondendosi nel seno della famiglia umanitaria; le idee non sono più arrestate da confini geografici; innumerevoli vie di comunicazione furono aperte attraverso a valli, a fiumi, a montagne che l' industria ha reso praticabili; nè queste comunicazioni sono meno maraviglioso per la rapidità che pel numero e per l'estensione; e mentre lo spirito dell' uomo è portato sulle acque dalle ali dei venti, esso toglie dal vapore ali di fuoco per ispargersi in ogni angolo della terra; vanno pure a grado a grado disparendo gli ostacoli, che la diversità delle lingue opponeva alla fusione delle società particolari nella generale; nelle grandi città si fa comune lo studio delle lingue straniere, le letterature stabiliscono relazioni l'una coll'altra, i pregiudizii scompariscono, le an-

tipatie scemano, il mondo vien ricondotto all'unità da una specie di gravitazione morale che nessuno può impugnare; e questa tendenza non può non riuscire vantaggiosa ad una religione fondata sulla carità e sulla unità.

Concludiamo. Da diciotto secoli non v' ebbe progresso sociale, di cui la religione cristiana non sia stata il movente: essa prese parte a tutte le rivoluzioni, come nemica a quelle ch'erano funeste, e come ausiliaria a quelle che migliorar dovevano la condizione dell'umanità: essa successivamente appurò il mondo romano, incivilì il mondo barbaro, addolcì il feudale, resistette alle pretensioni sacrileghe degl' imperatori, confuse in ogni tempo l'eresia: ad essa è dovuta l'emancipazione sì civile del medio evo, sì intellettuale del decimo quarto secolo, sì religiosa del decimo sesto, sì la politica dei tempi presenti. Quando essa fu nel cammino arrestata, seppe rimuovere o spezzare ciò che le faceva ostacolo: quando fu secondata nei suoi sforzi, congiunse e subordinò al suo interesse, gl'interessi degli ausiliarii. Che se malgrado tanti fausti successi l' impero della verità non è universalmente riconosciuto, ciò avviene perchè la Chiesa essendo militante, ha bisogno di nemici sulla terra; perchè la virtù pratica deve sostenere delle prove, che le fanno acquistar meriti; perchè sono necessarie le tentazioni del dubbio alla libertà della fede, e coi patimenti della terra debbonsi acquistare i gaudi del cielo. Siccome gli Ebrei, il genere umano è condannato a traversare le sabbie del deserto prima di giungere alla terra di promissione; di tempo in tempo la guida del suo spirito, come Mosè, scompare sul monte; di tempo in tempo il suo cuore si abbandona alle memorie dell' Egitto e di Madian, e la sua bocca invano domanda la manna e l' acqua della rupe (1).

ARTICOLO SECONDO

Lo Stato è retto da un governo monarchico e rappresentativo. — Il Trono è ereditario secondo la legge Salica.

Osservazioni — Tutti gli studii e le ricerche dei pubblicisti sono state dirette a trovare qual sia la miglior forma di governo; quindi una lotta accanita ha avuto sempre luogo tra gli *aristocratici* e tra' *democratici* (2). Lo stesso J. J. Rousseau, esaminando e

(1) Vedi Cantù, *Documenti da servire alla storia universale*, Volume 1.° p. 73.

(2) Non è privo d'interesse il vedere in quale cerchia si rinchiudevano a questo riguardo le idee politiche dell'antichità. Periandro,

mettendo a rassegna, nel suo contratto sociale, tutte le forme di governo, non seppe dare ad alcuna di esse una particolar preferenza, poichè egli concludeva che ognuno vuole sciogliere questa quistione a suo piacimento. Noi ugualmente lasciando da parte le tante utopie messe innanzi dai pubblicisti e ritenendo che la *Monarchia rappresentativa* sia il migliore dei governi, diremo solo che egli è questo il vero governo perchè suscettivo nel suo sviluppo della più ampia libertà, e quindi la sua essenza è eminentemente democratica, ed è forse l'unica forma di governo che sia valida a mantenere l'unione intera di quei popoli, che al pari degl' italiani, hanno indole ed abitudini militari.

Ammessa quindi la verità di questi principii è agevole il comprendere quanto importi che una siffatta forma di governo si premunisca contro ogni maggior pericolo di dissoluzione, ed a tanto mira la disposizione dello statuto, che proclama il trono ereditario.

Questa disposizione inoltre consacra la vecchia massima di diritto pubblico, cioè che l'eredità va da maschio a maschio per ordine di prima genitura, vale a dire nell' ordine del primo generato, da cui ne segue che il figlio del figlio maggiore del Re succede al trono; disposizione che ha pure il vantaggio di determinare di una maniera chiara e netta l'ordine di successione e di prevenire tra' fratelli delle rivalità sempre deplorevoli (1).

---

tiranno di Corinto, dimandò ai sette savi della Grecia, qual fosse mai il miglior governo? Essi risposero.

Solone: È quello in cui l' ingiuria fatta ad un particolare tocca tutt' i cittadini.

Talete: Quello in cui gli abitanti non sono nè troppo ricchi nè troppo poveri.

Anacarsi: Quello in cui la virtù è in onore ed il vizio aborrito.

Pittaco: Quello in cui le dignità sono accordate solo agli uomini dabbene, e non mai ai tristi.

Cleobolo: Quello in cui i cittadini temono più il biasimo che la legge.

Chilone: Quello in cui sono ascoltate le leggi e non gli oratori.

Biante: Quello in cui la legge tiene le veci del Sovrano.

Di tutte queste risposte, l'ultima, quella di Biante, è la sola che più si avvicina alle nostre idee: esse hanno una tendenza comune verso un risultato morale, che in se stesso è incontrastabilmente un bene, ma pel quale suppongono appo il legislatore un' onnipotenza di cui non si tratta che di farne un buon uso; ma nessuna di esse sembra pur sospettare che vi sia nella materia da governare dei diritti preesistenti che il legislatore dee assumere l'incarico di garantire.

(1) Secondo la *legge salica*, la successione al trono è sempre devoluta ai soli maschi in linea di primogenitura con esclusione delle donne e dei loro discendenti, salvo in quanto alle donne, il disposto dagli articoli 14 17 20 e 21 dello Statuto.

Parrà a taluno necessario nel ragionare noi sul merito intrinseco del surriferito principio fondamentale di costituzione del governo, di scendere nello esame della forma, e natura dei vari governi secondo le istituzioni dai pubblicisti stabilite: ma non essendoci noi proposto d' intraprendere una dottrinale dissertazione sulla miglior forma di politico regime, e quale dei governi sia il più conveniente ad un popolo, ed il più adatto alla prosperità e felicità dei cittadini e della nazione, crediamo meno opportuno lo addentrare in siffatta quistione giudicata generalmente dai più saggi pubblicisti in modo esatto e positivo insolvibile, comecchè lo scioglimento di essa dipenda principalmente dal concorso e dalla forza di quelle circostanze più o meno possibili, in cui si trovano i popoli, o per lo impero di nuove dominanti opinioni, o per sistematici eccessi od abusi di potere presso chi ebbe la somma della pubblica amministrazione, od anche per volere del popolo fatto depositario dei comuni interessi.

Chi in fatti vorrà mai sostenere, che possa uno Stato retto a popolo godere di una stabile e lunga prosperità senza gare, rivalità dissidii?—Qual'è quel pubblicista che ci dica essere durevole e felice una grande e vasta nazione, il cui governo possa essere moderato a repubblica, come suol dirsi, democratica? —Chi crederà di potere stabilire, e conservare in uno Stato il governo popolare, ove nei cittadini estesa è l'immoralità, la corruzione, l' avidità del danaro, l' istruzione e le sociali virtù il retaggio di pochi? — Datemi un popolo di angeli, diceva il noto autore del contratto sociale, ed io vi darò una repubblica.—Ebbene un tal governo tanto ai giorni nostri magnificato come il più giusto, il più garante della comune felicità, noi lo crediamo, nello stato attuale della società, meramente ideale ed impossibile.— Come mai un popolo che abbia il diritto di ammettere o rigettare le leggi potrà conoscere le varie parti della pubblica amministrazione, provvedervi a tempo e con maturità di consiglio? D' altronde anche negli stati popolari, il potere esecutivo deve necessariamente essere confidato ad alcuni rappresentanti creduti, per integrità e prudenza, i più alti e leali: ora chi ha il potere esecutivo, ha sempre facilità di mezzi ed opportunità per moderar lo Stato come l' ambizione ed il proprio interesse lo consigliano, perchè è nella natura dell' uomo, qualunque siano le relazioni in cui vive, di procurare incessantemente l' accrescimento della sua potenza. È sentenza di Sallustio: *Natura mortalibus insita dominandi cupidinem.*

Non vogliamo occuparci in osservazioni sul governo aristocratico, poichè se i pochi sono dal popolo eletti al potere, questo governo corre i pericoli comuni alle democrazia, ed è esposto od a rispettare i capricci o le violenze dei rettori dello Stato, o ad espellerli colla forza. Se lo stesso potere è tenuto da caste privilegiate

nulla dovendo esse al popolo pel diritto di patriziato che tengono o per la classe nella quale sono ascritti, in ciascheduno di essi il popolo deve riconoscere un padrone, cui niun interesse lo lega a curare la pubblica felicità: e quale interesse possono mai avere i membri di un corpo, quando basta ad essi di dare la prova del sangue patrizio per aver seggio nel supremo consiglio che regge lo Stato a partecipare nell'alta direzione della cosa pubblica e nella civile amministrazione? — Un tal regime non si differisce, a parer nostro, da quello del feudalismo; quindi sarebbe massima assurdità, supposto anche tra gli altri governi, il meno imperfetto.

Ogni forma di governo ha salutari principii efficaci alla conservazione ed al progresso della pubblica felicità, come ogni forma di governo ha il germe di quelle mutazioni che ne alterano la prima forma, e che sono poi causa di nuove mutazioni, quando i corpi supremi mancano di quella virtù, e di quella politica sapienza, per ricondurre lo Stato a miglior regime, a sottrarlo da quelle scosse che lasciano tracce di sangue, e ne cancellano dagli annali dei popoli l' esistenza politica, sovente senza che i popoli avanzino in più stabile e miglior sistema di pubblica amministrazione, e di libertà individuale. Omettiamo di ricorrere alle storie antiche e moderne delle avvenute rivoluzioni, non necessarie a stabilire la verità di questa osservazione. — Chi ignora ancora i fatti che la confermano?

Sarà dunque il governo monarchico quello che presenta in favor dei popoli più certi e perenni vantaggi in tutto quello che riguarda il vivere sociale?

Ognuno sa essere la *monarchia* quel governo in cui tutti i poteri che reggono uno Stato sono posti in capo di un solo che fa le leggi, emana rescritti, e le fa eseguire, o delega in alcune parti od in alcuni casi, l' esercizio di sua potestà a corpi od individui che agiscono a nome del regnante e secondo la sua volontà.

Parecchi scrittori giudicarono siffatto governo come evidentemente e per sua istituzione *dispotico*: ma in che consiste il dispotismo? — Nell' *abuso del potere*; ora è certo che questo *abuso* è comune ad ogni forma di governo: nelle monarchie assolute, nel preteso dritto del monarca di essere superiore ad ogni legge; e negli altri governi al difetto del dritto che i capi vi suppliscono col *fatto*. — Ma quando noi diciamo *governo monarchico* intendiamo un governo in cui le leggi possono bensì essere create dalla volontà di un solo, ma che alle leggi da esso create, si riconosce soggetto, sino a tanto che le mantiene, e le vuole in vigore, come lo dichiararono gl' imperatori Teodosio e Valentiniano: (*L. 4 cod. de leg. et const. princip.*) (1) giammai nel dritto di potere

(1) A quali patti ed a quali leggi si estenda questa sudditanza del monarca V. Wattel, *Dritto delle genti* Lib. 1. Cap. 4.

cancellare i precetti ed i doveri imposti dalla giustizia colla sola autorità del comando.

Debbonsi poi nelle monarchie assolute distinguere gli errori della persona da quelli che sono inerenti alla natura ed alla forma del governo: e sotto questo rapporto noi crediamo, che il dispotismo, non solo non è inscindibile dal governo monarchico, che anzi n'è, più di ogni altro bandito, perchè se in altri governi havvi chi ha interesse di usurpare il comando, e di agire con violenza, od arbitrio, questo interesse è nullo nel monarca, e l'atto arbitrario è onninamente accidentale; anzi, nel difetto di altre personali virtù, il proprio interesse lo lega al suo popolo, riguardandone i cittadini non qual sua proprietà materiale, verso i quali egli sa di essere il principale depositario della loro felicità, quale accurato ed attivo amministratore delle loro sostanze e della pubblica cosa: il proprio interesse lo consiglia a non sancire leggi di mera fiscalità, a non torturare il popolo con enormi gravezze.

Ripetiamo che gli errori e gli abusi di potere sono comuni a tutti i governi, qualora non si conservano nella legalità e mancano al fine per cui sono instituiti: giammai potrà dirsi che siano inerenti al governo monarchico assoluto; saranno forse onninamente impossibili in un governo monarchico ereditario rappresentativo?... Quando abbiamo detto che la quistione del miglior governo è politicamente impossibile; quando fu da noi accennato che qualsiasi governo presenta al popolo vantaggi e pericoli, possiamo dispensarci di imprenderne l'esame; lo operazioni d'altronde, che ci occorrerà di fare sopra alcune disposizioni fondamentali del governo rappresentativo in questo statuto contenute, gioveranno a dar chiarimenti alla quistione medesima. Ecco intanto ciò che in proposito ne pensa un chiarissimo filosofo.

« Alcuni si sono applicati ad esaminare, scriveva Spedalieri (1) qual sia la miglior forma di governo. Ma comparazioni di tal natura non sono da farsi in astratto. Il governo si assomiglia all'abito che portiamo: quando sarebbe insulso il domandare qual'è il miglior abito del mondo? L'abito è fatto per la persona aggiungendovi i riguardi del tempo e del luogo. Onde quello è il miglior vestito, che sta meglio alla tal persona, nel tal tempo e nel tal luogo. Non deve dirsi altrimenti del Governo. Fa mestieri determinare il genio della nazione, la maggiore o minore popolazione, il commercio, i rapporti coi confinanti ed altrettante circostanze (2).

(1) SPEDALIERI, *Dei dritti dell'uomo*. Lib. 1. Cap. 15.

(2) Tra queste circostanze debbesi ritenere principalissima quella che ha base nell'*istruzione del popolo*, il quale ignaro delle teorie, non si dispone ad apprezzare un *nuovo governo* che per lo stato in cui lo pone il governo medesimo. L'*abitudine* è per esso legge

Allora non è difficile il decidere qual forma meglio le quadri. Le belle regole generali che ne danno gli autori, rassembrano quelle della medicina. Un medico senza pratica non sa applicare i suoi aforismi all' infermo, ed un politico, che non conosca a fondo la nazione non sa darle un governo che conviene ».

Se il governo monarchico rappresentativo fu dal re giudicato il più analago all' esigenze del tempo, all' autorità delle opinioni, e quel ch' è più al voto del popolo che gli si diceva desideroso di maggiore libertà nell'esercizio dei dritti inerenti ad ogni membro della società, e di acquistare più solida felicità; questo governo monarchico rappresentativo sarebbe il più prossimo alla sua dissoluzione, se non fosse nella sua politica esistenza tutelato dal principio stabilito nel surriferito articolo, in virtù del quale il *trono è ereditario secondo la legge Salica.*

Non sono più un segreto politico le ragioni addotte da alcuni pubblicisti contro le monarchie ereditarie, perchè occorra a noi di qui ripeterle; ogni loro ragionamento cade a fronte di ciò che dobbiamo ora accennare.

Non è già per noi argomento principale, sebbene di non lieve merito, quello che la monarchia ereditaria sia la più comune e generale presso i popoli civilizzati; altre più autorevoli ragioni persuadono dei vantaggi che il sistema ereditario procura alle nazioni rette da un potere unico e supremo.

Questi vantaggi sono:

1° Che stabilito l' ordine di successione nello Stato, si evitino quei pericoli che sono l' effetto prossimo della divisione del potere supremo, male il più grave che avvenga ad uno Stato, e causa la più certa della sua rovina;

2° Che dove l' ordine di successione è stabilito da legge fondamentale del governo, lo Stato non trovasi esposto a quelle brighe che sono comuni nei casi di elezione di un nuovo capo, avendone la natura creato uno; adagio politico è dunque che il re non muore giammai: *la mort saisit le vif.*

3° Ch' è il più favorevole per la conservazione dello Stato, perchè il re la conosce necessaria nello interesse della sua famiglia alla quale è naturale che sia sua cura di lasciarlo florido e potente (1).

---

potentissima, che non si cancella che col mezzo dell' *istruzione* o dell' applicazione dei principii teorici negli atti della vita sociale, e dei *vantaggi reali* che in fatti migliorano la sua condizione: non altrimenti ragiona il popolo, che difetta di educazione e d' istruzione.

(1) Quello che favorisce questo Governo, è che coloro che lo conducono hanno interesse che esso addivenisse più forte ancora. Il Principe che lavora pel suo stato, lavora pei suoi figli, e l' amore che egli porta per la sua famiglia, gli diviene naturale. V. Bossuet, *Politica tratta dalla sacra scrittura*, Lib. II art. 1.

4° Che l' amore del popolo è più saldo e maggiore verso quella famiglia che da secoli tiene il supremo comando, ed a cui i cittadini da padre in figlio prestano fedele obbedienza.

Molte sono le autorità che noi potremmo citare le quali concordemente appoggiano l' esattezza delle premesse osservazioni in favore della monarchia ereditaria; basti intanto quella del Puffendorfio, che ebbe dottrinalmente a dimostrarne i vantaggi nel suo diritto naturale e delle genti, nel libro VII capitolo 7 § II.

Eminentemente saggia è dunque la disposizione in virtù della quale *il trono è ereditario*, anche per la considerazione che con essa si è confermato un dritto storicamente acquistato dalla dinastia di Savoia, e riconosciuto dal consenso universale del popolo e delle nazioni civili; non che per aver fissato un principio d' imperiosa urgenza per l' ordine pubblico (1).

E siccome lo statuto determina osservarsi nella successione la legge salica, occorre di osservare, che per questa intendesi secondo il dritto pubblico europeo, la successione dei soli maschi in linea di prima genitura con esclusione delle donne e dei loro discendenti. — Le modificazioni a questo principio dell'esclusione delle donne dalla successione al trono, sono determinate negli infra riferiti articoli dello statuto.

In che poi consista presso di noi il governo monarchico rappresentativo, lo spiegheremo nei commenti che anderemo a faro nei seguenti articoli.

---

(1) « Tutte le monarchie rappresentative presenti sono eredtarie, le italiane come le altre. E molto bene sta; così bene, che non val la pena di discorrere ulteriormente su tale istituzione dichiarata utile dalla pratica e dalla teoria universale. In generale, si potrebbe dire che una monarchia elettiva, nella quale dunque si cadesse ad ogni generazione negl' inconvenienti dell'elezione, perderebbe così tutti i vantaggi della monarchia, cadrebbe in tutti i pericoli della repubblica, in quello speciale o massimo che dicemmo, di avere un capo soggetto alle parti ed una tempesta di parti ad ogni nuova elezione. Passiamo dunque su tale questione sciolta, e risparmiamo tempo e carta per le tante da sciogliere; una sola ma grave eccezione è al tutto il testè detto, l' eccezione che si trova ad ogni tratto, il Papa. Il quale è elettivo, nè può non esser talo. Di che si potrebbo diro ciò che fu detto di tutta insieme la potenza temporale del Papa: che è un inconveniente per l' Italia, ma non solamente una gloria ed un primato per lei, ma una necessità per la Cristianità; ondechè è un inconveniento necessario, inevitabile a subire. » V. Balbo, *Della monarchia rappresentativa*, Lib. 2. Cap. 2.

ARTICOLO TERZO

Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere; il Senato e quella dei Deputati.

Osservazioni. — Se la divisione o separazione dei tre poteri costitutivi di uno Stato forma l' essenza dei governi costituzionali, retti specialmente a popolo, per fondare una monarchia moderata, ossia un governo monarchico rappresentativo, l' interesse pubblico è bastantemente tutelato sotto l' egida di quel principio, in virtù del quale la sola volontà del monarca investito del potere esecutivo è nulla, se la legge non venne discussa e deliberata nelle due Camere, investite del potere legislativo; come nulla pur è la volontà concorde delle due Camere legislative, qualora il Re non approvi la loro deliberazione, ed a questa non dia autorità e forza di legge con la regia sua sanzione. Fu perciò stabilito qual legge fondamentale del regno, che *il potere legislativo è collettivamente esercitato dal Re, e da due Camere, il Senato e quella dei Deputati.*

Per ben comprendere la saggezza di questo articolo che forma la base del sistema costituzionale, è d'uopo che esso sia svolto in tutta la sua estensione, onde potere con esattezza dimostrare, come la sovranità o meglio detto il *potere legislativo* in un governo rappresentativo, viene ad essere collettivamente esercitato dal Re e dalle due indicate distinte Camere.

Della Sovranità. — La parola *sovranità* esprime nella sua più estesa significazione la *potenza*, il *potere*, l'*autorità*. Questa sovranità è insita nell'uomo, e chiaramente gli costituisce due principii, cioè la *volontà* e l'*azione*. La *volontà*, cioè quella potenza dell' anima, mercè la quale esso agisce da se medesimo nello esercizio del suo libero arbitrio. L'*azione* vale a dire quella potenza che ha l'uomo di agire per esercitare la sua determinazione, la sua volontà.

Nella umana società, la sovranità individuale cede il suo posto alla sovranità generale, senza però perdere la sua essenza, e portando con sè gli stessi elementi che la costituiscono, cioè la *volontà* e l'*azione*. Tuttavia questi due elementi si modificano in ragione della particolare natura dell'essere morale della società, poichè se nell' uomo isolato non vi è che una sola volontà, una sola determinazione, che può egli sempre esercitare, nella società generale, al contrario, è raro, anzi rarissimo, che essa s' incontri con la volontà degli altri, sia nella determinazione, sia nella esecuzione, e per conseguenza diviene necessario aversi una *volontà generale*. Per conseguirsi questo scopo, è necessario che tutte queste parziali ed individuali volontà, venissero riunite, e dal loro esame, a maggio-

ranza di numero, manifestarsi quella che si appalesa come volontà generale, la quale deve ritenersi per legge dalla società (1).

Da ciò risulta che il primo elemento della sovranità, la volontà, venisse trasferita nella società onde potere esprimere la volontà generale: questa volontà generale chiamasi *potere legislativo*. In quanto poi all'*azione*, essa subisce analoghe modifiche: l'uomo isolato, lo abbiamo già detto, agisce da se stesso per effettuare le determinazioni della sua volontà; ma la società, essere puramente morale, non può e non deve agire se non per mezzo degl'individui che la compongono, poichè tutti non potrebbero esser chiamati a fare eseguire la volontà generale, senza che ne risultasse confusione, disordine, anarchia; quindi bisogna che questo potere, che deve agire in nome della società intera, venisse costituito col nome di *potere esecutivo*. Così la sovranità, che si compone dall'uomo dotato di *volontà* e di *azione*, nello stato sociale vien composta e costituita dal *potere legislativo*, e dal *potere esecutivo*.

Quantunque sia abbastanza chiaro che la sovranità risiede naturalmente in ciascuna nazione, è poi un errore il credere che questa specie di sovranità venisse esercitata in tutti i governi costituiti, i cui popoli non fossero giunti a quello stato di civilizzazione, e non avessero la coscienza dei loro dritti e dei loro doveri. È difficile in fatti citare un popolo solo, che da se stesso avesse fin

(1) È d' uopo di qui notare che la parola *Società* presa nel senso più esteso, esprime lo stato nel quale gli uomini vivono naturalmente riuniti per assicurare la loro conservazione od accrescere il loro benessere. La parola *Nazione* poi esprime la riunione in società degli abitanti di una stessa contrada, che hanno lo stesso linguaggio, e che sono retti dalle stesse leggi. La parola *Popolo* anche nella più larga significazione è sinonimo di nazione.

Quantunque J. J. Rousseau avesse stabilito e dimostrato che la sola società naturale sia quella della famiglia, pur tuttavia egli suppone, come base di ogni società, una convenzione primitiva, mercè la quale gli uomini si sono insieme riuniti e che egli denomina *contratto sociale*. Senza impegnarci a dimostrare che il preteso contratto sociale non si è mai ritrovato nella culla di nessun popolo, noi crediamo poter dire con tutt' i pubblicisti, che la società è, come la famiglia, lo stato naturale dell'uomo. La pruova di questa verità fondamentale deriva: 1° dal bisogno che gli uomini hanno gli uni degli altri, poichè saggiamente diceva Mirabeau, *l' uomo essere il supplemento necessario della debolezza dell'uomo*; 2° dall'avversione profonda che gli uomini hanno in generale per la vita solitaria; 3° dalla esistenza in società, bene o male costituita, di tutti gli uomini sparsi sulla superficie del globo. Noi vediamo nella società umana, dice Bossuet, uno stesso Dio, uno stesso principio, uno stesso fine, un' origine eguale, uno stesso sangue, uno stesso interesse, uno stesso mutuo bisogno, tanto per gli affari che per la dolcezza della vita.

dalla sua culla regolate le condizioni della sua esistenza coi principii della sovranità, tale quale l'abbiamo noi indicata. Mille circostanze diverse han costituite le tante società sulla terra, ma con modi assai diversi. Le une si sono formate sotto la direzione di un capo al quale hanno obbedito una truppa di avventurieri, poichè egli era superiore, e di forza e d'intelligenza; altre si sono successivamente costituite ed ingrandite per mezzo di conquiste e col dividere intere nazioni in vincitori e vinti; altre in fine non sono divenute potenti se non per le aggregazioni successive di vicine o limitrofe popolazioni, che con esse apportavano i loro costumi, i loro vizii, e forse le loro virtù. Quindi ben si comprende che la barbarie, l' ignoranza, la forza materiale, dopo aver presedute alla nascita delle società, vi avessero regnato per qualche tempo, onde comprimere ogni sentimento di diritto; e se mai qualche garentia venne concessa ai popoli contro i loro oppressori, essi l'ottennero perchè era contraria agli interessi dei loro capi; come pur si ebbero qualche tratto di umanità da qualche potentato straniero, che mosso dalla miseria dei popoli, ne addolciva la sorte e ne migliorava la posizione; ma però il principio della sovranità restò sempre sepolto in seno di una profonda notte, fino a quando i capi di queste popolazioni, rivendicando da se stessi la più alta potenza, pretendevano che questa loro si appartenesse, sia perchè Dio li avea creati di una natura superiore, sia perchè essi l'aveano ricevuta dal consentimento de' popoli, o dalle conquiste, sia in fine (e questo formava il più gran numero) lo attribuivano a Dio ed alla loro spada (1). Molte popolazioni e molte nazioni sono scomparse dalla terra, senza aver mai ben compreso, e specialmente, senza aver mai pienamente esercitato i diritti costitutivi della sovranità, ed altre ancora verranno e spariranno senza comprenderli e senza esercitarli!

Tornando inutile ogni altra digressione storica, è necessario invece di far quì talune ricerche sulle particolari regole, che costituiscono il *potere legislativo* ed il *potere esecutivo*, salvo un più esteso commento all'articolo 10 di questo Statuto (2).

---

(1) A seconda delle opinioni manifestate da taluni autori, la conquista attribuisce ai Re la potenza assoluta per due titoli: primo perchè essa costituisce il diritto del più forte; secondo perchè questa potenza è come equivalente della vita che il vincitore lascia al vinto. Ecco come Rousseau risponde a questo proposito. « La forza è una potenza fisica; ed io non veggo quale moralità possa risultare dai suoi effetti: cedere alla forza è un'atto di necessità, non di volontà; tutto al più è un atto di prudenza; ma potrà la forza costituir mai un diritto, un dovere? No. »

(2) L'autorità sovrana, dice Macarel, nel suo dritto politico, risulta immediatamente dalle convenzioni, che costituiscono la *società*

Del Potere legislativo. — Il potere legislativo ha per oggetto la preserizione delle regole, che deggiono sostenere l'associazione

---

civile. Nello stato primitivo dell'nomo, i nomi di sovrano e di suddito sono nomi ignoti alla natura; essa ci fece semplicemente nomini, tutti eguali, tutti egualmente liberi ed indipendenti, gli uni dagli altri; essa volle che tutti coloro, cui concesse le medesime facoltà, avessero eziandio i medesimi diritti. — Egli è adunque incontestabile, che nello stato primitivo e di natura, ciascun nomo individualmente ha per se stesso un diritto originario di comandare agli altri, e di ergersi a sovrano; dal che segue, che non senza delitto potrebbe privarsi l'uomo, suo malgrado, della sua libertà ed indipendenza. Intanto, essendo così, ed essendovi fra gli uomini costituiti in società un'autorità sovrana, da che mai deriva, se non da convenzioni formate fra loro, che gli nomini sieno al sovrano assoggettati? Se ciascun uomo ha naturalmente il diritto di regolar se stesso, convien conchiudere che egli abbia in se il *germe della sovranità*. L'associazione politica, che li raccoglie, pel libero accordo di tutti i suoi membri, diviene posseditrice del diritto di regolare le di loro azioni, in tutto ciò che ha rapporto al bene comune, e per conseguenza di *comandare* e di *farsi obbedire*: in ciò consistendo la sovranità. Se il corpo politico, preso in massa, conserva tal potere, e lo esercita da per se medesimo, esso è allora che governa da *sovrano*. Se il corpo politico ne affida l'esercizio ad uno o più capi, quelli soli diconsi *sovrani*; ma in tal caso è chiaro, che la sovranità non è altro, che un deposito, che un'alta magistratura, essa non è posseduta che in virtù di delegazione, che accorda a coloro che l'accettano, il diritto di ricercare e di esprimere la volontà generale. In cotal guisa, dandosi a tali sovrani il titolo di *vicari* o *luogotenenti di Dio*, con ciò non vuolsi intendere che essi sieno stati incaricati, e rivestiti della di loro autorità da Dio, ma semplicemente vuolsi dire, che per mezzo del potere, di cui sono rivestiti, e che il popolo socialmente aggregato ha loro conferito, essi conservano, secondo le vedute di Dio, l'ordine e la pace nelle società civili, e procurano così il benessere degli uomini. Bisogna adunque tener per cose certe: che la convenzione espressa o tacita, che costituisce la società civile, è la sorgente immediata della sovranità. perchè è nel seno del corpo politico, che vanno a riunirsi tutti gli elementi di cosiffatta sovranità, che gl'individui in particolare hanno essi medesimi; che da tal corpo politico è che deriva la sovranità, allorquando è trasmessa a quei capi, che la società giudica a proposito di scegliere. Ma dicendo noi che il principio della sovranità risiede essenzialmente nel corpo politico, o nella nazione, non è perciò che possa conchiudersi, che ciascuno dei suoi membri possa da se medesimo esercitare la sovranità; in caso tale non vi sarebbero più governanti nè governati. L'intelligenza quindi di quella idea è, che coloro che ne sono depositari, la ritraggono dall'associazione politica e non da essi stessi, e meno poi da una autorità straniera. Consegnenza dal detto fin qui, è, che per ogni lato la sovranità è inalienabile. Vedi MACAREL, *Elementi del diritto politico*, tit. 2, cap. 1.

politica in tutto ciò ch' è fuori della sua costituzione; e da ciò deriva, che a tal potere si appartiene di regolare come debbono essere impiegate le forze dello Stato per la conservazione e benessere della massa generale e di ogni individuo in particolare.

Noi vedremo in seguito a chi debba questo principal dovere sociale essere attribuito; ma non pertanto fin da ora possiamo stabilire che la prosperità degli Stati dipende esclusivamente dalla saggezza di questo potere, e quindi non è che in conseguenza del *sistema di legislazione*, buono o cattivo, che s' innalzano o che decadono gl' imperi.

Gli atti che partono dal potere legislativo chiamansi *leggi*; per bene valutarle è mestieri di qui precisare la di loro natura, il loro carattere, lo scopo, gli effetti, la differenza di esse, e determinare eziandio il momento in cui le medesime addivengono obbligatorie.

Definizione della legge. — Dalla definizione del potere legislativo consegue, che la legge altro non è che una regola di azioni, stabilita dall'autorità, che noi riguardiamo come avente il diritto di stabilirla, e per conseguenza la legge è necessariamente, il principio dell'ordine, che presiede alle società civili.

Caratteri della legge. — I caratteri proprii della legge sono i seguenti:

1.° La legge è sempre una sorgente di obbligazioni; quindi è la legge che liga, che impegna; ed in conseguenza essa è che dispensa, e che crea i doveri esteriori del cittadino verso la società.

2.° La legge statuisce sempre in modo generale.

3.° Essa obbliga tutti, considerando gli uomini in corpo e le azioni in astratto.

Se la legge riguardasse interessi privati, allora stabilirebbe delle eccezioni, supporrebbe diritti privati, formerebbe privilegi, derogherebbe i principii fondamentali di eguaglianza d' intorno a se medesima, essa distruggerebbe l'unità sociale.

In fine la stabilità è un altro carattere proprio delle leggi. Sieno pur cose imperfette, pur nulla di meno occorre che esse non sian come formate per le circostanze del momento. Esse debbono mirare all'avvenire; esse non governano che l'avvenire. Ed è appunto sulla di loro stabilità che si riferma la fiducia e la confidenza nei diritti che dichiarano: lungi tal confidenza non evvi sicurezza, e senza sicurezza non può sperarsi ben' essere nel corpo politico, e meno ancora negl' individui che questo corpo costituiscono.

Però siffatta stabilità non deve riguardarsi con un rigore assoluto. La legge deve essere modificata secondo lo stato della società, secondo le circostanze di fatto, che l'hanno determinata: la legge adunque può anche scomparire secondo i bisogni sociali cui è destinata a soddisfare. *La natural condizione delle leggi*, dice Montesquieu, *è di essere soggette agli accidenti*, *e di variare*, *secon-*

dochè variano le volontà degli uomini. Basta solo che il cambiamento sia bene e saggiamente assicurato.

Scopo delle leggi.—Il primo scopo delle leggi si caratterizza e si determina dallo scopo della società medesima. Ora la società deve in primo luogo proporsi, o di esistere come società umana in generale, o come società particolarmente costituita. Essa d'altronde deve apprestar protezione a ciascuno nello esercizio dei suoi dritti, lungi ogni attentato ai diritti altrui; tale essendo l'eterno indispensabile limite dei nostri diritti sociali.

Adempite queste prime condizioni, la società si propone ancora verso tutti in generale, e di ciascun individuo in particolare, di procurare il maggior bene possibile, e sempre col minor sacrifizio dei diritti di ognuno.

Il legislatore adunque deve a primo slancio determinare le basi dell'edifizio sociale e le condizioni della sua durata; e deve benanche prender delle convenienti misure di protezione generale e particolare.

Raccogliendo quindi tutte le sparse idee può dirsi con Cicerone: *essere indubitato, che le leggi sono fatte per la felicità dei cittadini, per la quiete dei governi e pel benessere di tutti.* E con Locke: *che il fine delle leggi non è al certo quello di abolire o diminuire la libertà, ma di conservarla ed accrescerla.*

Effetto delle leggi.—L'oggetto generale delle leggi, stabilite dalle società politiche, è di aggiungere alle leggi naturali una sanzione, senza di cui sarebbero poco rispettate. L'effetto speciale delle leggi influisce sulle azioni e sui costumi.

E per ciò che riguarda le azioni, la legge o comanda o proibisce, o permette o punisce. Di là la distinzione in leggi imperative, proibitive, permissive, penali.

E circa la di loro influenza sui costumi può dirsi, che le leggi sono l'educazione degli uomini. Ed in vero non ve n'è una sola, qualunque specie si voglia, che non ispiri o reprima sentimenti; che non spinga a talune azioni, o non distorni da quelle che sono alle leggi naturali opposte. Egli è così, che col volgere degli anni le leggi formano i costumi, cioè le abitudini del popolo. « Ma il più potente di tutt' i mezzi morali, dice Tracy, d'incontro al quale tutti gli altri son quasi un nulla, sono le leggi repressive, nella di loro intiera ed esatta esecuzione. »

Divisione delle leggi. — Nel seno della società civile, le leggi si dividono in leggi fondamentali e secondarie.

Le leggi fondamentali sono quelle che stabiliscono ed organizzano il potere della società, dal primo fino all'ultimo grado della scala sociale, ed è perciò che alcune volte sogliono dirsi organiche, ovvero politiche, dandone occasione il di loro oggetto.

La principal legge fondamentale è la *Costituzione dello Stato,*

altro non essendo la costituzione di una società, che lo insieme delle regole che determinano la natura, la estensione, ed i limiti delle autorità che la regolano. E sia pur qualunque la forma di un governo stabilito sulle basi di leggi fondamentali, il principio di quelle si rinviene sempre nella legge naturale. Esse non possono disconoscere o distruggere il dritto naturale dell'uomo; esse sono destinate a regolarne lo esercizio, in tutto ciò che ha rapporto al bene generale della società.

Le leggi secondarie diconsi quelle, che non mirano direttamente allo stabilimento delle istituzioni generali, sulle quali la società riposa. Esse si suddividono in leggi civili, ed in leggi penali. Le leggi civili sono quelle che regolano i rapporti degl' individui fra essi loro. Le leggi penali sono quelle, che si propongono il fine salutare della repressione di qualunque delitto.

Ecco ad un dipresso le condizioni, fuori delle quali le leggi secondarie non potrebbero dirsi buone; poichè tutte le leggi secondarie debbono unicamente rientrare nello spirito delle leggi fondamentali, sotto la cui protezione van messe.

Esse d'altronde dipendono dalle leggi politiche, poichè secondo avverte Montesquieu, son quelle sempre fatte per la società. *Non v'ha di buone leggi,* dice ancora Henrion de Pansey, *che quelle che sono in armonia colla natura del governo, e con l' insieme della legislazione.* Finalmente al dir di Bacone, *il dritto pubblico è la garentia del dritto privato.*

Nessuna legge secondaria può derogare al dritto naturale; esse debbono ad un dipresso essere deduzioni e conseguenze di quelle. Tale è il sentimento di Wolfio; e tale è ancora quello di Montesquieu quando dice: *che il legislatore deve avere tutta la cura, onde non mettere la legge in opposizione colla natura.*

D' altronde fa mestieri qui avvertire, che senza tali condizioni, esse non incontrerebbero la pubblica approvazione, da cui unicamente deriva la forza morale della legge. Ciò vale in altri termini, che il primo dovere del legislatore è di essere giusto e ragionevole.

Chiudiamo il novero delle distinzioni fatte, non senza avvertire, che può avvenire che una legge disconosca, o violi un diritto naturale dell'uomo: in tal caso la legge è ingiusta, e non può negarsi il dritto di dirla e dimostrarla tale: essendo anche sentimento di Cicerone *essere assurdo il riguardar per giusto tutto ciò che trovasi scritto nelle instituzioni e nelle leggi de' popoli.* Niente è giusto, che non si accordi colla legge naturale, cioè colla retta ragione e colla morale.

Promulgazione delle leggi.—Ogni legge suppone un legislatore, ogni legge suppone un popolo, che l'osservi e che l'obbedisca.

Tra la legge ed il popolo chiamato a prestarvi obbedienza, vi bisogna un legame di comunicazione, essendo più che necessario,

che il popolo sappia o possa sapere, che la legge esiste, e che esiste come regola generale.

La promulgazione è il modo di accertare la esistenza della legge presso del popolo, e di legare il popolo all'osservanza della legge. Pria della promulgazione della legge, essa è perfetta relativamente all'autorità che l' ha dettata; ma non è punto obbligatoria pel popolo, a vantaggio del quale venne formata. La promulgazione non fa la legge, ma l' esecuzione della legge non può cominciare che dopo tale formalità. Deve quindi ritenersi come regola costante ed universale che *la legge non obbliga fin quando non è promulgata.*

Di fatti la promulgazione è la viva voce del legislatore. Essa vien fatta per mezzo del capo dello Stato, e la di lui voce deve farsi sentire in un insieme per tutta la estensione della società civile, poichè tutt' altra precauzione sarebbe inutile. Per ciò conseguire le varie forme di pubblicazioni adottate da' popoli raggiungono questo scopo.

Non è poi al certo necessario di farne giungere la cognizione a ciascuno individuo. La legge prende gli uomini in massa; essa non parla ai particolari, ma si bene al corpo intero della società. È sufficiente che i particolari abbiano potuto conoscere la legge; è in essi la colpa d' ignorarla, quando avrebbero potuto e dovuto conoscerla. Da ciò si ha, essersi ricevuto presso tutte le nazioni civilizzate, come principio legale, che *l'ignoranza della legge non iscusa.*

Del Potere esecutivo.—Il secondo de' poteri sociali è il potere esecutivo.

Le leggi, fatte pure una volta, avendo in se medesime una virtù costante e durevole, che obbliga al di loro rispetto, ed alla continuata loro sommessione, conviene che siavi nel seno della società un potere, che faccia eseguirle, e che renda sensibile la forza che ciascuno de' membri del corpo politico ha affidato nelle mani del capo dello Stato. Ed invero, a che servirebbero ad un popolo le più belle leggi del mondo, laddove ne venisse negletta la più fedele esecuzione? Si ridurrebbero in tal caso a vani sentimenti e non produrrebbero la menoma utilità al regime sociale.

La esecuzione adunque deve immediatamente seguire la volontà. Il potere cui è affidata questa eminente missione dicesi *potere esecutivo.*

Non per tanto l'esecuzione delle leggi può ottenersi in due maniere; sia per via di azione e di persuasione; sia per via di decisione, o di violenza. Quindi ne segue che il potere esecutivo è diviso in due rami, di cui uno si nomina *potere amministrativo*, e ch' è il vero potere esecutivo nella ristrettezza del termine; l'altro che dicesi *potere giudiziario*, le cui funzioni sono quelle di

applicare la legge ai fatti particolari, di giudicare le differenze che animano i cittadini, e di punirne le infrazioni, mercè l'applicazione delle leggi penali.

Passiamo adunque a vedere, come, ciascuno di tali poteri, si appalesa, e qual sia il carattere particolare dei suoi atti.

Del potere propriamente detto amministrativo. — Il potere amministrativo è propriamente quello, che per mezzo di ordinanze provvede all'esecuzione delle leggi ed alla sicurezza dello Stato, che mantiene l'ordine pubblico e che provvede in fine ai diversi bisogni della società. La legge è sorgente di *obbligazioni*. L'esecuzione ne procura lo *adempimento*.

Consegue adunque da tali premesse, che il potere esecutivo è al potere legislativo, ciocchè il *fatto* è al riguardo del *diritto*: la legge costituisce il diritto, l'esecuzione il fatto. Il secondo dipende dal primo e gli è subordinato.

Ed è così, che gli atti del potere esecutivo non possono essere altra cosa, che sole conseguenze degli atti del potere legislativo; e sotto qualsivoglia nome si raccolgono tali atti, sian decreti, siano ordinanze, essi non hanno altro oggetto, che di procurare l'esecuzione delle leggi.

Il potere esecutivo o amministrativo in tanto si accomuna col potere legislativo, in quantochè i suoi atti, come leggi, portano l'impronta dell'autorità pubblica, ed esigono egualmente obbedienza e rispetto.

Differiscono poi detti poteri, in quanto il potere legislativo opera prescrivendo regole generali e permanenti, almeno secondo la mente del legislatore; mentre gli atti del potere amministrativo non sono che misure particolari e sempre relative alle circostanze speciali, variabili come quelle.

Altra differenza. Il potere amministrativo consiste più in *azioni* che in *deliberazioni*. Al contrario la potenza legislativa consistendo tutta in deliberazione, appartiene esclusivamente al demanio del pensiero. L'una figura la testa, l'altra le braccia del corpo politico.

Da ultimo conviene osservare, che non è punto necessario nè conveniente che il potere legislativo sia sempre in corso di esercizio; ma è necessità assoluta del potere esecutivo o amministrativo di rimanere sempre in azione, poichè non essendo necessario di far sempre delle leggi, è però sempre necessario ed indispensabile di fare eseguire quelle che sono state fatte. La non esecuzione delle leggi, le fa cadere in disprezzo, ed il disprezzo delle leggi è il segno più evidente dello scioglimento del governo.

Del potere giudiziario.—Abbiamo detto che il potere giudiziario consiste nel dritto di punire i delitti e di regolare gl' interessi privati coll'applicazione delle leggi civili e penali; ora conviene ag-

giungere che i funzionarii ai quali è confidato un tanto potere sono i giudici; i loro atti si chiamano giudicati o decisioni giudiziarie.

Il potere giudiziario al pari del potere amministrativo opera nei rapporti colla potenza legislativa, ma in una sfera di dipendenza. Esso, essendo uno dei ministri della legge, obbliga i giudici a mostrarsene i primi e più rigidi osservatori. Essi possono non pertanto spiegarla e supplirvi al bisogno; ma essi non hanno il potere di farla. Infine, l'attività del potere giudiziario dev'esser tale, che i cittadini non ne implorino giammai invano il soccorso.

Ecco intanto le differenze le più marcate tra il potere amministrativo ed il potere giudiziario.

Il potere amministrativo ordina e dispone; le decisioni dei giudici non sono che dichiarative, val quanto dire, che il potere giudiziario è circoscritto a dichiarare, che tal fatto esiste, che tale atto riguarda tale disposizione di legge, che tale diritto appartiene a colui che reclama, e che tal dovere è in colui che lo contesta.

Il potere amministrativo statuisce sui rapporti dei cittadini con lo Stato e sulle quistioni che vengono decise per legge politica. Il potere giudiziario statuisce sui rapporti dei cittadini tra essi loro, sugli affari, la di cui risoluzione dipende dalle disposizioni del diritto civile, dai titoli, dalle convenzioni e dal possesso delle parti; come ancora il potere giudiziario dispone solo sulle liti attualmente esistenti, sui processi che prendon capo da un diritto controverso, o da un fatto che pregiudica determinatamente ad un individuo, e che non interessa la società che secondariamente, e solo per l'influenza che potrebbe avere sull'ordine pubblico.

Il potere amministrativo ha una sfera di attività più estesa: può disporre per l'avvenire; può agire di uffizio e senza essere provocato; può emettere delle decisioni senza dimanda di parti, e prendere delle misure di conservazione e di preveggenza sugli oggetti che interessano l'università dei cittadini, sia per la di loro natura, sia pel fine cui sono destinati, sia finalmente per le abitudini cittadine ed il bisogno di usarne.

E raccogliendo tutto in un insieme l' organizzazione interna di tutte le società politiche, vediamo che essa si fonda su queste due basi principali: l'*amministrazione* e la *giustizia*. Ordine pubblico, sicurezza interna, libertà civile, proprietà, tutto è sotto l'egida di questi due poteri; ciò che non s'incontra nelle attribuzioni dell'uno, trovasi necessariamente piazzato fra le attribuzioni dell'altro.

Al disopra però di entrambi è piazzato il potere legislativo, d'onde promana l'organizzazione dello Stato; in guisa tale, (che per dare al nostro pensiero una espressione figurata) il di loro insieme forma un triangolo, alla cui sommità si vede il *potere legislativo*, e gli altri due poteri amministrativo cioè, e giudiziario pren-

dere posto ciascuno negli altri due angoli; tra essi, e sotto la di loro protezione, si trova piazzata la società civile.

Saggiamente adunque è stato sanzionato nel nostro Statuto il principio, che il potere legislativo è collettivamente esercitato dal Re e da due Camere, il Senato e quella de' Deputati; poichè da questo principio deriva la tutela di quella politica esistenza del governo monarchico, e di quella forza legale necessaria al mantenimento dell'ordine, ed a procurare al governo medesimo quella maggiore considerazione, senza la quale a gradi a gradi lo Stato si avvicina a quelle crisi che alterano la pubblica tranquillità, dando vita ed anima alle interne divisioni, che sovente sono causa di tristissimi e malaugurati effetti.

Un monarca costituzionale a cui manca il dritto di partecipare alla legislatura, e di rigettare quelle leggi che giudica dannose, è il primo servo di un partito, di quello della *maggioranza*, creato cioè nelle elezioni; partito che corrompe il sistema costituzionale rappresentativo, il quale può solo avere un efficace tutela nell'esercizio collettivo che spetta al Re nel potere legislativo, e nell'esercizio del dritto di non approvare la legge, semprechè la giudichi contraria all'interesse generale della nazione.

Dell'esercizio di questo dritto del Sovrano scrive un non sospetto pubblicista. « *Il veto è necessario e dev'essere assoluto, tanto per la dignità del monarca, quanto per l'esecuzione delle leggi istesse. L'esercizio del veto assoluto riposa sopra un' asserzione ragionevole: la legge è cattiva, io la respingo* » (1).

Coll'autorità dello stesso pubblicista, stabiliamo quali politiche dottrine;

1.° Che ove il Sovrano concorre alla formazione delle leggi, ed è necessario il di lui consenso, i difetti e gli errori delle leggi non giungono mai a quel grado che generalmente si riscontrano in quelle inappellabilmente decretate dai corpi rappresentativi: — *Il principe ed i ministri si rischiarano dall' esperienza. Quando essi non agiscono col sentimento che una cosa si deve fare, debbono invece agire col sentimento di potersi fare. Il potere rappresentativo al contrario non riconosce mai l'esperienza. L'impossibilità non esiste mai per lui* ».

2.° Che un potere qualunque obbligato a prestare il suo appoggio alla legge che disapprova, perde facilmente di forza e di considerazione: rimane senza forza, perchè i suoi agenti sono retrivi nell' obbedire alla legge, sicuri essi che la loro opposizione è più o meno efficacemente giudicata giusta dal capo del governo, di cui conoscono l'opinione contraria. Perde di considerazione, quando

(1) Vedi Constant, *Corso di politica costituzionale*, Cap. 2.

deve impiegare la sua autorità perchè sia eseguita quella legge condannata dal buon senso e dalla sua coscienza (1).

Dimostrata così la divisione dei poteri a seconda dei principii stabiliti da tutt' i pubblicisti, e definito in qual modo sieno le leggi formate e pubblicate, e quale sia il potere esecutivo che le tutela, allorchè esse sono applicate, giova ora viemaggiormente sviluppare la natura della divisione dei poteri, la quale in sostanza è la pietra fondamentale del sistema rappresentativo, cosa che faremo, seguendo i saggi ragionamenti del Balbo, all'uopo espressi nella dotta sua opera della *Monarchia rappresentativa*, ai quali ragionamenti noi del tutto pienamente ci uniformiamo.

« Quando, come succede in ogni cosa, si passò dalla pratica alla teoria del governo rappresentativo e parlamentare, gli scrittori più approvati, divisero tutti i poteri dello Stato in tre, fecero tre categorie, distinsero tre sorte di poteri: il potere legislativo, l'esecutivo ed il giudiziario. E tal divisione dura d'allora in poi universalmente accettata. — Ma, è ella compiuta, esatta ed effettuabile in pratica? Sono tre quistioni che cercheremo di sciogliere qui, onde eliminare dalla pratica della monarchia rappresentativa tutte quelle teorie, che o le nuocciono direttamente, o la ingombrano di inutili difficoltà. »

« La divisione di tutti i poteri dello Stato nei tre poteri legislativo, esecutivo e giudiziario è ella compiuta? cioè, comprende ella tutti i poteri che sono veramente nello Stato, non v'è egli in questo niun potere diverso, o che non si possa comprendere nei tre?— Forse se ne potrebbe muovere alcun dubbio; e per non parlar di altro, il potere della guerra con tutte le sue conseguenze, di scemare od accrescere lo Stato, si potrebbe forse dire non solamente non legislativo nè giudiziario, ma nemmeno esecutivo. Le conseguenze della guerra, la diminuzione o l'accrescimento dello Stato, sieno pure da confermarsi con un atto legislativo; elle non si sogliono, nò si possono confermare se non quando elle sono per lo più effettuate, adempiute, irrevocabili; ondechè si potrebbe dire che il fatto, l'essenza del fatto, dipende da un potere che non è, nè legislativo, nè semplicemente esecutivo. — Ma altronde si può dire che le conseguenze della guerra dipendono dal potere esecutivo, e la guerra stessa o da questo o da un atto o da diversi atti del legislativo; ondechè il potere della guerra non sarebbe al di fuori dei tre detti, ma solamente uno di quelli che rimangono incerti a quale appartenga. — E insomma, per non insistere e perderci in queste astrazioni, concederemo che la divisione contemplata sia o si possa dire compiuta. »

(1) Vedi Constant, nell'opera citata.

« È ella esatta poi? cioè ognuno dei tre poteri è egli anche astrattamente così limitato che non resti dubbio a quale dei tre abbia ad appartenere qualunque atto dello Stato? Ma l'atto stesso ora detto della guerra, ci dà un primo esempio di queste incertezze: se egli non è fuori dei tre poteri, è per lo meno dubbio a quale dei due, legislativo od esecutivo, appartenga in tutte le sue fasi e conseguenze. E poi principalmente, gli stanziamenti dell'annuo bilancio e dell'annue levate di soldati o della forza dell'esercito, sono eglino teoricamente atti legislativi od esecutivi? Qui l'incertezza cresce di gran lunga, tanto che io sfiderei chicchessia a tòrla di mezzo colle semplici considerazioni teoriche. Qui è già patente, mi sembra innegabile l'inesattezza, l'imperfezione di questa teoria. Oltrechè, che è egli insomma il potere giudiziario, se non quello a cui è commessa l'applicazione, l'esecuzione della maggior parte delle leggi? Che è egli dunque se non parte importantissima del potere esecutivo? Di che seguirebbe dunque, od anzi segue forse positivamente, che sarebbe esatta in teoria la divisione di tutti i potori dello Stato in due soli; legislativo ed esecutivo. »

« Ad ogni modo la divisione in tre non fu, non è applicata in fatto in nessun governo rappresentativo, non solamente monarchico, ma nemmeno repubblicano. In nessuno di questi furono mai o sono istituiti magistrati di una o di più persone che abbiano esclusivamente l'uno dei tre poteri teorici; niuno di questi fu mai attribuito per intiero a niun corpo od individuo. Il potere legislativo fu sempre spartito tra due o almeno, un'assemblea ed il principe o presidente della repubblica. Il potere giudiziario, il quale nel testo della costituzione americana fu separato dai due altri compiutamente, rimane tuttavia collegato con essi nel fatto delle elezioni, le quali dipendono dall' autorità legislativa. Delle monarchie rappresentative poi, non è una in cui le autorità esercenti il potere giudiziario non sieno le più e principali elette dal principe, cioè, da uno participante ai due altri poteri. — E quanto poi al potere esecutivo, benchè nelle monarchie rappresentative esso si soglia dire concentrato tutto nel principe e suoi ministri, e sfugga anzi sovente nelle fraseologie parlamentari del continente il dire *potere esecutivo* invece di *potere della Corona*, o viceversa, tuttavia il fatto sta, il fatto costante ed universale è, che incominciando dalla antica inglese fino alle novissime italiane, in tutte le monarchie rappresentative, il potere esecutivo è regolato, tenuto in certi limiti e sindacato dalle assemblee o camere che sono parti principali del potere legislativo. E così è tanto più nella repubblica americana, e così anche più nella francese. Nè insomma può essere altrimenti; posciachè un'autorità, un magistrato, un corpo, una o due camere che avessero il potere legislativo senza almeno il sindacato sul potere esecutivo, senza l'esame, o come si dice il

controllo dell'eseguimento delle leggi, sarebbe un magistrato, un corpo nullo e di niun effetto. »

« Insomma, la disivione teorica dei tre poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, per quanto possa essere buona in astrazione, per quanto compiuta ed esatta, non fu applicata mai, non è applicabile nella pratica; quei tre poteri sono tre poteri astratti di che non si fecero, nè son fattibili mai tre poteri reali, tre corpi o persone, per così dire, in carne ed ossa. La teoria di quei tre poteri può essere utile nelle discussioni dei libri o talor anche de' parlamenti, per determinare qual parte di ciascuno de' tre sia attribuita o attribuibile a questo o quel magistrato; ma non che inutile è nociva, tutte volte che si faccia l'erronea confusione di qualunque di quei tre poteri astratti con qualunque dei poteri o magistrati reali dello Stato. »

« E ritornando quindi alla realità, al fatto costante e necessario di tutte le monarchie rappresentative, diremo che in esse il potere supremo complessivo si divide ne' tre poteri, del principe, della prima e della seconda camera; o viceversa, che questi tre poteri di fatto, reali o corporei, che si chiamano il parlamento, formano insieme, costituiscono il potere supremo dello Stato. La verità non istà mai, non può stare se non nella realità. Le astrazioni non sono vere, se non quando comprendono intere e tutte le realità, quando sono non più che un nome generale di tutte le realità particolari. Quando furono, finchè vissero quantunque mal note e malaticce, alcune monarchie governate da un principe ed una sola assemblea, il potere supremo vi fu diviso in due sole potestà; ma perchè appunto non sopravvissero, non potevano sopravvivere lungamente alla loro mala costituzione, perciò si tornò alla costituzione, al fatto dei tre poteri. Si vide, si provò in realità, che con due soli poteri, l'uno soverchia l'altro in breve, e per lo più il potere elettivo, popolare, assembrato soverchia il principe; si vide che tra due forze è difficile, non può se non essere momentaneo l'equilibrio, che è necessario un terzo il quale lo mantenga aggiungendosi or di quà or di là. E quindi la realità, la pratica costante delle monarchie rappresentative, è di dividersi ne' tre poteri detti del principe e delle due camere.

« E quindi, a chiunque voglia venire ai particolari e seguire in essi la realità, io non credo possa essere niun metodo pratico e fuggente le ambiguità delle astrazioni, se non quello di esaminare ad uno ad uno i tre poteri reali, e, veduto in ciascuno di essi qual ne debba essere l'origine e l'essenza, avverar quale parte ciascuno abbia dei tre poteri astratti, legislativo, esecutivo e giudiziario. Ed a questo metodo noi ci appigliamo » (1).

(1) Vedi BALBO, *Della monarchia rappresentativa*, Lib. 2, Cap. 2.

ARTICOLO QUARTO

La persona del Re è sacra ed inviolabile.

Osservazioni. — Le due qualificazioni racchiuse in questo articolo sono, la prima d'ordine morale, la seconda d'ordine politico, ed ambe debbono essere svolte estesamente, e con tutta la possibile precisione, essendo le medesime indispensabili per la conservazione del Governo monarchico-costituzionale (1).

Del Principe in un governo rappresentativo. — Non v'ha cosa più semplice, dice La Bruyere, più volgare, più grossolana, che la nozione del principe assoluto. Un principe a cui basta pronunziare le parole *lo voglio* per sedersi sul trono in sicurtà di coscienza, è la espressione la più chiara del potere. Ma il principe costituzionale è una persona complessa, una miscela, ove l' uomo si modifica a segno di sparire, e di non lasciare in sua vece altro che un soggetto di controversia e di studio. Lo spiegare con precisione ciò ch' è, e ciò che può, è materia di tutto un' insegnamento.

La vita di un popolo è lunga, e ciascuna generazione non ha per provvedervi, se non la vita breve degl' individui che la compongono. Ecco perchè la sapienza umana ha fondata una istituzione uguale in durata, se non all' esistenza tutta intera del popolo, almeno ad uno dei suoi periodi, e nel quale alcuni individui, la cui particolare esistenza è limitata, si succedono senza interrompimento, per conservare in esso un' esistenza politica che tal non sia, presso a poco come quella nave degli argonauti, a cui numerosi raddobbi non avevano lasciato pure un pezzo della sua costruzione primitiva, e che non perciò cessava di conservare la sua identità. In conseguenza appunto di questo pensiero vedemmo in Francia formarsi il nostro dritto pubblico; vedemmo fare astrazione dall' individuo per non iscorgere altro che l' istituzione; vedemmo proclamare che il principe si trasformasse e che non più morisse,

(1) A maggior chiarimento di quanto saremo per dire su questo articolo, convien premettere, che altra cosa è il potere e le sue divisioni, altra cosa è il governo e le sue forme. Il potere è l'anima, il governo è il corpo: dal potere muove quel principio di vita che scorre nelle membra e negli organi, e che a ciascuno di essi comparte quel tanto di forza che gli abbisogna per le sue funzioni. La divisione del potere è la condizione necessaria della garentia; esso ritrovasi in tutte le costituzioni monarchiche, aristocratiche o democratiche, il cui oggetto è di premunirsi contro il dispotismo, poichè la libertà non è retaggio esclusivo di nessuna di esse. Sotto questo riguardo la divisione del potere è una verità assoluta, mentre che la forma del governo non è che una verità relativa.

vedemmo come un trionfo il neutralizzare le sue qualità personali, ed il diminuirne l'influenza, in guisa da non farsi una necessità delle buone e da non temere le cattive — Madama di Stael diceva all'imperatore Alessandro: *Sire, il vostro carattere vale una costituzione.* L'imperatore rispose con molto senno: *Io non sono che un fortunato accidente pei miei popoli.* Ciò che una costituzione assume ad ogni costo, è di far si che questi accidenti personali, fortunati o pur no, cessino di essere decisivi, e che la felicità del popolo non dipenda più da una cosa variabile. Sembra che la provvidenza abbia gravato due principii della medesima infermità per mostrare la differenza dal reggimento costituzionale al potere assoluto: la demenza di Carlo VI mise il colmo alle calamità del regno; in Inghilterra la demenza di Giorgio II non è stata una pubblica sciagura.

Appunto per ottenere questo risultato si è immaginato di assorbire il principe nella istituzione: l'istituzione così considerata è certamente un'astrazione, ma un'astrazione permanente in mezzo a continue vicissitudini, ed è questo il suo merito: essa incatena ad un principio stabile un destino mutabile e caduco, e corregge mercè una finzione legale, l'infermità della nostra natura, essendo un principio stabile nel dritto politico che *il principe in un governo rappresentativo non è che una finzione legale*, *e che esso è assorbito nella libera istituzione.*

Beniamino Constant chiama questa istituzione *potere reale.* Allorchè c'intendiamo sulle cose, le parole sono indifferenti; per noi l'istituzione non è un potere, ma una forma. Noi non conosciamo altri poteri fuor di quelli stabiliti nell'articolo 2° di questo Statuto, nè ammettiamo più il potere reale che il potere politico, il potere parlamentare: questa parola non si profonde così se non col pericolo della garantia. Cromwell non prese il titolo di Re, il quale non conferiva altro che un potere definito; preferì quello di *Protettore*, la cui autorità non aveva alcun limite noto.

Cambiamento di Stato del principe. — Non è nella legge romana che fa d'uopo cercare le regole del cambiamento di stato, di cui è qui quistione. In Roma il cambiamento di stato era un cambiamento in male, una diminuzione, qualche volta, una perdita totale dei diritti di cittadino; ma quello che la legge costituzionale opera nel principe, l'annichilamento della persona privata nella persona pubblica, è l'inverso; esso innalza l'uomo al disopra dell'umana condizione; è la creazione di uno stato che nell'ordine naturale sarebbe impossibile, una specie di esaltazione politica, mercè la potenza di una finzione.

Bisogna dire, ad onore del vero, che l'antica monarchia francese aveva adottato questo cambiamento di stato, e che non era presso di lei un semplice precetto, ma un modo di proclamare che *i Re*

sono fatti pei popoli e non già i popoli pei Re, e di raccomandare a questi, come una virtù morale, il sacrificarsi al pubblico bene, il rinunziare a se stessi; essa era andata più oltre: ne aveva fatto un principio di diritto pubblico, e lo metteva nel numero di quelle che chiamava le leggi del regno, distinte dalle leggi del re. Dall'identificarsi il principe collo stato, aveva rigorosamente conchiuso che i suoi beni personali erano devoluti al dominio pubblico, ed ebbe luogo, sotto il regno di Arrigo IV, un fatto caratteristico. Questo gran principe, il cui diritto non era stato riconosciuto se non per forza, era pervenuto, rovinato e quasi nudo, al trono. Dopo il suo avvenimento credette avere buone ragioni per conservare i suoi beni personali, e li esentò, con un editto del 1590, dall'antica legge della devoluzione. Ma egli non potette mai ottenere dal Parlamento che il suo editto fosse registrato, ed il suo procuratore generale La Guesle, si onorò grandemente, colla sua resistenza. Che fece il re? Cedette e ritornò al principio della devoluzione dei beni, coll' altro suo editto di luglio 1607, il cui preambolo reca queste notevoli parole: — *La causa più giusta di questa devoluzione consiste principalmente nell' essersi i nostri predecessori dedicati e consacrati al pubblico, dal quale non vogliamo aver nulla di distinto nè di separato; essi hanno contratto con la loro Corona una specie di matrimonio comunemente chiamato santo e politico, mercè il quale l' hanno dotata di tutte le signorie che lor potevano appartenere a titolo particolare. La giustificazione di questa grande e perpetua dote si può agevolmente raccogliere da una buona parte dei detti ritorni* ec. ec. Ed il conferimento della dote fu effettuato e la devoluzione ebbe luogo.

Ciò che un tempo era vero, oggi è pur tale a più forte ragione, perocchè in somma sotto l'antico reggimento il cambiamento di stato, benchè formalmente riconosciuto come principio, non aveva però prodotto il suo effetto, senonchè sui beni; non ne aveva avuto alcuno sulla volontà del principe, che nella direzione degli affari era restata così assoluta come quella del padrone nella disposizione della sua cosa. Questa inconseguenza nel cambiamento di stato era essa stessa una legge fondamentale, mentre invece la volontà del principe costituzionale essendo limitata, a tal segno, che l' esercizio del principato stesso non è in lui altro che il sacrifizio della sua volontà individuale alla ragion sociale, il cambiamento di stato è senza riserva, il vecchio uomo è più compiutamente spogliato, e l' applicazione del principio si continua in tutte le sue conseguenze. Quando lo statuto o una carta costituzionale stabiliscono la forma del Governo del Re, parlano unicamente del Re trasfigurato, del Re come principe, del Re come istituzione.

La nostra costituzione è ancora troppo giovane per fornirci di quei precedenti che comprovano i principii coi fatti e che costituir

debbono le vere massime del governo rappresentativo. In difetto di giurisprudenza nazionale adunque, ricorriamo all'Inghilterra, poichè la superba Albione, è stata sola quella potenza che per lunghi secoli ha mantenuto saldo il suo governo costituzionale (1).

(1) Il signor John Allen fece profonde ricorche sopra l'*origine e l'incremento della prerogativa regia in Inghilterra*; le quali applicandosi in buona parte ai diritti regii degli altri paesi, ci dà l'opportunità di offrirne questo sunto.

« La podestà sovrana dei pubblicisti inglesi è circondata di una meravigliosa maestà, e sentendo il bisogno di renderla rispettabile, ne fecero quasi una specie di divinità; le supposero ogni genere di perfezione, attribuendogliene anche delle così ideali, che non dubitarono di cadere nelle più puerili esagerazioni. Così, secondo essi, il re è presente dapertutto, gode di una immortalità infinita, è incapace di fare e dire del male, e la sua ragione superiore non ammette nè debolezze, nè aberrazioni. Estesissimi sono altresì gli attributi della sua potenza; appartenendo ad esso tutto il suolo della Gran Brettagna, a coloro che l'abitano non appartenendo che l'usufrutto. È il solo magistrato della nazione; conservatore della pace pubblica, le offese fatte ai suoi sudditi divengono personali per lui; titolo per cui è ad esso dèvoluto il diritto di grazia, essendo naturale che colui che ha ricevuta l'ingiuria, abbia il privilegio del perdono. Il re tiene il comando delle forze di terra e di mare, il dominio di tutte le fortezze; è il rappresentante del regno in faccia alle potenze straniere; fa la pace e la guerra, e lega i suoi sudditi cogli obblighi che contrae coi trattati che ratifica sotto il riguardo religioso; non conosce autorità superiore alla sua, nè può per conseguenza essere sottoposto a consura spirituale, mentre in un'altro ordine d'idee, la sua impossibilità di fallire lo sottrae alle accuse della legge comune. —Questa figura del monarca ha, come si vede, qualche cosa di soprannaturale e di misterioso, propria a colpire l'immaginazione ed a preparare gli spiriti alla sommessione. Nulladimeno non vi è alcuno degli attributi di questo potere, che non trovi un limite in altre massime della legge costituzionale: così, a malgrado dell'onnipotenza concessa al re, questi non può esercitarla se non per mezzo di un consigliere, che sempre è garante delle sue azioni; se ha il diritto di levare e comandare le soldatesche, non può tenerle sul piede di guerra in tempo di pace nello interno del regno, senza il consenso del parlamento; e via discorrendo delle altre sue prerogative. — Nè si creda propria della sola Inghilterra questa finzione, che divinizza in certa guisa l'autorità regia; poichè la troviamo in tutte le monarchie di Europa stabilite sullo ruino dell'impero romano, come vi troviamo altresì una restrizione più o mon grande alla potestà sovrana, posta o da leggi fondamentali, o da usi passati in forza di legge. Il sig. Allen indica nelle nazioni europee due principii costantemente alle prese fra loro; da una parte l'autorità regia che si affanna senza posa a dilatarsi, dall'altra il principio di libertà che si fa forte d'antiche usanze e fran-

Arrigo VII, prima del suo avvenimento, e durante le guerre delle case di Jorca e di Lancastro, aveva subito una condanna sotto il nome di Conte di Richmond. Egli ascese al trono: che cosa divenne la sua condanna? Essa venne cancellata pel solo fatto dell'avvenimento: la sparizione della persona privata è tale, che non ne resta più nulla, neanche la macchia impressa dalla giustizia. Questo appunto decise il parlamento in un atto, che Bacone spiega come ora noi abbiamo fatto.

Questo stesso Arrigo VII che Bacone dà per un legislatore d'ingegno creatore, nel secondo anno del suo regno, fece uno statuto che si chiama per antonomasia, lo statuto di Arrigo VII, e che ben è

---

chigie; o questa lotta incessante, dopo successi per lungo tempo diversi, in alcuni popoli e nella più bella parte del continente, finì con una specie di transazione fra le pretensioni della podestà e l'esigenze popolari. »

« Ciò non di meno la distanza immensa che oggidì corre fra il re della Gran Brettagna ed i suoi sudditi, non era forse tale all'infanzia della costituzione. Il signor ALLEN ne riaviene la prova nella distinzione stabilita dalla legge sassone fra le diverse classi della società, all'occasione della composizione che era accordata agli offesi. In molti luoghi il re non era dalla legge trattato più favorevolmente dei suoi sudditi: anzi l'autorità entusiastica era spesse volte posta al di sopra di lui. Le soddisfazioni variavano secondo i diversi popoli che abitavano la Gran Brettagna, sebbene presso tutti, la più antica e più rispettata opinione sia quella, che considerava la persona del monarca come sacra, e dichiarava colpevole di tradimento chi attentasse alla sua vita o congiurasse a suo danno. In questi casi però il re non aveva diritto ad una protezione maggiore che i suoi sudditi, ma riceveva al pari di essi la composizione, ch'è quanto dire, il prezzo dell'offesa e nulla più. Bisogna altresì riconoscere che la persona del sovrano era inviolabile più nel suo carattere di signore, che nella sua dignità di re, poichè nulla era venerabile quanto i legami volontari che univano i vassalli ai loro signori; i quali legami fino a tanto che sussistevano, imponevano dall'una e dall'altra parte doi doveri, ai quali l'autorità di un lungo uso attribuiva una specie di carattere religioso. Secondo le leggi sassoni, non differiva inoltre il tradimento contro il re da quello contro gli altri signori, se non che, essendo il re considerato como il signore della nazione, aveva il diritto di ricevere da tutt'i suoi sudditi quella sicurezza, che i signori inferiori non ricevevano che dai loro particolari vassalli. — Questa legislazione durò così per molti secoli; ed il signor ALLEN ci dice che, in progresso di tempo ed a misura che la monarchia si elevava in dignità e potere, entrò una differenza fra il tradimento contro il re e quello contro i signori. Il primo fu detto *alto*, il secondo *piccolo tradimento;* distinzione che ancor sussiste nella legislazione inglese. » Vedi CANTÙ, *Documenti da servire alla Storia universale*, Vol. III, pag. 158.

l'epilogo delle guerre civili: esso vieta di distinguere tra il principe di fatto e il principe di diritto, e di inquirere per delitto di alto tradimento contro *qualunque servitore del re, e sovrano signore attualmente in possesso del trono, che gli avrà renduto buoni e leali servigi.*—Questo statuto, dice Hallam, nella *istoria costituzionale dell'Inghilterra*, rimane come autorità incontrastabile in sostegno di questa massima costituzionale, che il possesso del trono dà un sufficiente diritto all' ubbidienza dei sudditi, e giustifica la resistenza a chiunque procacci di far valere diritti migliori di quelli del principe regnante. Si può pensare ciò che si voglia di questa applicazione del principio; ma siffato principio è la base dello statuto: questa interna virtù del trono che si comunica a chiunque viene ad assidervisi, non è altro che la persona pubblica, che in se converte la persona privata.

Un pubblicista del tempo della regina Elisabetta, Tomaso Smith, in un luogo riferito dall' Hallam, attesta di aver veduto, *sotto il regno del Re attuale*, un' inchiesta contro alcuni giurati: su di che, l'ex ministro francese Guizot, fa la seguente osservazione: « *La parola Re, applicata ad Elisabetta, è degna di nota ; ma non è raro di vederle dare il titolo di principe.* Egli è perchè nella sua dottrina costituzionale, non esistendo più la porsona privata, non vi ha luogo a distinguere tra l' uomo e la donna: l' istituzione non ha sesso. »

Ecco due esempii più recenti e forse più curiosi.

Quando nel 1642 il partito presbiteriano levò un esercito contro Carlo I, lo levò in nome del Re, e ciò fu, dice il Villemain, *nella istoria di Cromwell*, per abitudine piuttosto che per derisione. Ma molto seriamente i parlamentari si prevalevano del nome del Re contro il Re medesimo. Carlo II, intimorito da questo esempio, propose un bill che diceva *non potersi prendere le armi per l'autorità del Re contro la sua persona;* ma questo bill parve contrario alla regola, non passò alla camera alta, se non per due voti di più, non fu neppure discusso nella camera de' comuni, e non divenne mai legge.

L'altro esempio non è meno notabile. Quando Giorgio III fu interdetto e la reggenza venne affidata al principio di Galles, essendo passato il bill alle due camere, accadde che il Re sancì la sua propria interdizione, vale a dire la sua incapacità ad approvare cosa alcuna. Il Rey nelle sue *istituzioni giudiziarie*, non vede in questo modo di procedere altro *che un rispetto ipocrita e puerile per le leggi*. Avrebbe dovuto vedervi unicamente una conseguenza naturale di un *principio fondamentale*.

Questi precedenti, cui se ne potrebbero aggiungere molti altri, sono presi, come ognuno vede, sotto le tre ultime dinastie d' Inghilterra, i Tudor, gli Stuardi e la casa di Annover; in mezzo a

tante vicissitudini, il principio del cambiamento di Stato non ne ha sofferta nessuna (1).

Della incapacità di azione e della massima il Re regna e non governa. — Intendiamoci bene, perchè qui soprattutto la dottrina ha d'uopo di precisione. La quistione che si annunzia è come ognun vede quella del governo personale, quistione celebre, che ha rinfocolato gli animi tanto in Inghilterra, quanto in Francia. Essa consiste: 1° Allorchè il principe, di accordo coi suoi ministri, lotta contro la maggioranza delle camere e cerca di far prevalere sul loro spirito quello del suo gabinetto; 2.° Allorchè il principe, isolato dai suoi ministri che si suppongono essere di accordo con la maggioranza, li lascia governare, ma li contraria con tutti i mezzi d'influenza di cui dispone. — Di queste due ipotesi, la prima si è realizzata in Francia nel 1830, ed è quella che produsse la rivoluzione di luglio; la seconda, a dir vero, non si è realizzata in modo caratteristico fuorchè in Inghilterra sotto il regno di Giorgio III. In nessuna si ritrova il governo personale, poichè in ciascuna di esse sono i ministri che governano, sia di accordo col principe contro le camere, sia di accordo colle camere contro il principe. Entrambe nascono dall'azione del sistema rappresentativo, e noi ne rimandiamo l'esame nei successivi articoli. Qui non riguardiamo il governo personale se non come conseguenza del cambiamento di Stato. La quistione guadagnerà chiarezza da questa separazione.

È stata distinta nel principe la persona pubblica dalla persona privata, ed è stato pur detto che questa si andava a perdere nella prima, talmente che è stato concluso di non vedere più che una sola persona, cioè quella che ha divorato l'altra. Che vuol dir ciò? Questa finzione, perocchè è una finzione, è forse assoluta? Evidentemente no, giacchè giungerebbe niente meno che a sopprimere l'uomo. Ma tranne questo, che non sopprime l'uomo, e che lo lascia vivere della vita naturale, non giunge almeno fino a ridurlo ad uno stato rigorosamente passivo? Questa assurdità bene equivarrebbe all'altra. Il cambiamento di Stato si farebbe in male, e degraderebbe in vece d'innalzare; il principe non vivrebbe nemmeno della sua vita naturale, se avesse occhi per non vedere, orecchi per non udire, ragione per non servirsene; la nazione darebbe a se un capo a cui imporrebbe come condizione, che dico! come virtù la stupidità. Il maggiore elogio di un principe costituzionale si compendierebbe in quella formola, che i cronisti scrivevano appiè del ritratto di ciascuno dei Re infingardi, *juve-*

(1) Vedi Villemain, *Storia di Cromwell*, t. 1, pag. 43, e Rey, *Istituzioni giudiziarie*, tom. 1, pag. 106.

nis qui nihil fecit; ed i nostri più dotti congegnamenti anderebbero a finire nel feticismo.

Tutto ciò è assurdo, pur nel mondo delle finzioni; le finzioni hanno il loro buon senso, come il maraviglioso ha la sua verosomiglianza. Quale è dunque la vera dottrina? Come il cambiamento di Stato può rimanere quale viene insegnato, senza che il principe cessi di essere il degno capo di una nazione libera? Ecco qui forse la risposta.

Il nostro studio si rinchiude tutto quanto nel mondo officiale, in quel mondo ove lo statuto costituzionale ha fabbricato le sue finzioni, ove si muovono le ruote del governo, ove il potere si manifesta per atti, ove l'autorità pubblica comanda, vieta, dirige, prescrive, reprime: ciò che avviene su questa scena ove si portano i nostri sguardi, è l'azione: ma l'azione ha una causa; qualche cosa la precede. In fondo alla scena, dietro a quel telone che lo Statuto non solleva, vi ha il consiglio, lavoro preparatorio, i cui soli risultati cadono sotto i nostri sensi e giungono fino a noi. Colà risiede il Re, non già come corpo inerte, unicamente destinato ad empiere un vuoto, ma come intelligenza; perocchè ad una intelligenza ci dirigiamo quando gli affidiamo la cura di scegliersi i ministri, di sindacarli per mezzo della maggioranza delle camere, di sindacare questa stessa maggioranza per mezzo della pubblica opinione, di risolversi in conseguenza per lo scioglimento della camera elettiva o per un cambiamento di ministero, vale a dire di adempiere quel che vi ha di più difficile a fare in un paese libero, di discernere l'opinione vera dalle opinioni che ne usurpano la sembianza, e di giudicar tutti i partiti tenendosi al di sopra di essi: il reggimento costituzionale non ha difficoltà più grandi di queste, e si suppone necessariamente in colui che viene incaricato di risolverle, un senno politico di grandissima perfezione. E tanto vero che il principe ha bisogno di una intelligenza, che se è minore gli si dà un reggente; a che un reggente se si trattasse unicamente di occupare il trono? Una festuca se la caverebbe tanto quanto un uomo. Or la necessità di un' intelligenza non può comprendersi se non per deliberare degli affari dello Stato; deliberare nel consiglio è il dritto ed il dovere del principe; non è per ancora l'azione, ma è l' influenza; e se si nega pur l'influenza, si ricade nello assurdo, si sopprime nel principe l' essere intelligente. S' intende perfettamente che questa parte interna degli affari resti invisibile e che non oltrepassi le soglie del gabinetto; l'influenza di un uomo su di un uomo non è di quelle cose che si misurano; essa sfugge ad ogni disciplina umana. Qualcheduno prevale sempre in una deliberazione; è inevitabile che uno prenda l' ascendente e che l'altro lo subisca; non è neanche impossibile che il primo ne abusi. Che fare? Nessun governo ha rimedio a

questo male, se pur male vi è. Ma la costituzione ha dei palliativi; gli eletti uomini di cui si circonda il principe nel consiglio non ci sono per obbedire; essa lor dimanda la loro propria opinione, e non può significarlo ad essi più energicamente che col dichiararli responsabili; ora in un uomo di cuore non vi ha cosa che più dia il coraggio del dovere, quanto il sentimento della responsabilità. Aggiungasi che l'influenza eccessiva del re nel consiglio è un pericolo più raro che non si creda; presso i principi, come presso gli altri uomini, la mediocrità è la legge comune; e bisogna bene che sia così, altrimenti gli eroi ed i mostri non sarebbero più delle eccezioni. Appunto sotto questo aspetto la costituzione considera l'umanità; e come la sua ipotesi è stabilita sulla media di parecchi secoli, essa non le fa alcun torto e per lo più dà nel segno. La stirpe carolingia presenta, sopra tredici Re, due uomini straordinarii; e la stirpe capeta, su tredici re, incluso Luigi XVI, nove grandi caratteri e due tiranni; il resto sarebbe passato inavvertito nella condizione privata. Hallam nella sua istoria costituzionale d'Inghilterra, reclama pei re del suo paese qualche cosa di più che la media; ma l'osservazione di tutt'i tempi è poco di accordo con questa illusione di patriottismo. Oxenstiern diceva a suo figlio, che tremava di presentarsi sì giovane al congresso di Munstero: « *Va, va, e vedrai da quali uomini è governato il mondo.* Madama Rolland scriveva. » *Non avrei mai creduto la mia specie sì povera.* — E Bonaparte entrando al Consolato esclamava: *Oh quanto gli uomini sono rari!* Ad eccezione dei fondatori di dinastie, nei quali grandi circostanze eccitano grandi facoltà, i principi in generale non oltrepassano questa stregua. Anzi si conta come uno dei vantaggi del potere ereditario quella sicurezza che viene dal possesso regolare e certo del grado supremo, allorchè non iscorgendo intorno a se veruno oggetto di cupidigia, ammorta le passioni e lascia alle facoltà del principe la calma della vita ordinaria. Quattro eroi, scesi l'un dall'altro, Pipino d' Heristal, Carlo Martello, Pipino il Breve e Carlomagno, si succedono senza interruzione; ma appena Carlomagno ha fondato il suo impero, la trasmissione legale e pacifica del potere lascia ricadere la sua stirpe al livello dell'ordinario. Questa osservazione è del Sismondi, la quale è stata ben delineata nella sua *istoria dei francesi* (1).

Non bisogna adunque darsi pensiero eccessivamente di ciò che avviene nel consiglio, ove l'uomo è di necessità abbandonato a se stesso; non bisogna sopratutto tentare d'introdurvi una regola impossibile. Ma se la regola non entra nel gabinetto, essa s'impadronisce di tutto ciò che n'esce; ciò che di dentro non è che consi-

(1) Vedi Sismondi, *Storia dei francesi*, tom. III, p. 50.

glio, di fuori si traduce in atto e cade sotto l'impero della finzione: l'uomo sparisce, e rimane sola l'istituzione.

« Se ora si domandi il mio pensiero, dice Hello nella egregia sua opera sul *Reggimento Costituzionale*, se ora si domanda il mio pensiero sulla massima *il re regna e non governa*, risponderò ch'essa è vera o falsa a seconda di ciò che s'intende per governo. Se l'opinare nel consiglio è governare, il re governa; se il governo non incomincia se non all'uscire del consiglio, se si compone essenzialmente di atti esterni, il re non governa. Nelle discussioni a cui la massima ha dato luogo, quelli che la combattono non hanno veduto altro che il consiglio, ed hanno allegato la necessità di lasciare che il re metta nella bilancia il peso della sua sapienza; quelli che tengono per la massima si sono collocati nella cerchia dell'attività costituzionale, ed hanno allegato che il Re non poteva permettervisi un solo atto. Se non m'inganno, nè questi innalzano a principio l'inerzia del principe nel consiglio, nè quelli rivendicano per lui una parte attiva nell'amministrazione; ma ciascun partito non vede che un solo dei due periodi che testè abbiamo distinti: l'uno vede il governo nel primo, l'altro lo vede soltanto nel secondo, e ciaschéduno ne deriva la sua teorica. Gli esempi di Giorgio III e di Giorgio IV sono della prima specie: per essi trattavasi di rimandare o di ritenere i loro ministri: può ben essere che in questa lotta non abbiano sempre serbato misura; ma insomma, ad eccezione del torto imperdonabile che si diede Giorgio IV coll'incaricare Lord Temple di dichiarare alla Camera alta, che quelli che non votassero nel senso suo sarebbero *suoi nemici personali*, non erano altro che determinazioni interne, le quali non si traducevano in atti formali. È dunque vero che la quistione è appunto tale quale l'abbiamo posta: dov'è il governo?

» Questa quistione potrebbe benissimo consistere solo nelle parole, poichè se da una parte si consente che il re nel consiglio non può ridursi ad una nullità sistematica, e dall'altra che fuor del consiglio non può cosa alcuna senza la controfirma di un ministro, non si è di accordo su tutto ciò che importa? Intanto non è buono di lasciare indeciso il senso di una parola così usuale, e sulla quale si aggira una quistione fondamentale. Dirò il mio pensiero, meno per me, che per coloro i quali mettono la quistione nella significazione della parola.

» Nel vocabolario costituzionale la parola *governo* vuol dire azione dei grandi poteri istituiti dallo statuto. Io non so comprendere governo senza azione: il consiglio non fa parte del governo più di quello che la deliberazione che prende ogni azione ragionevole non costituisce l'azione, e nè pure un cominciamento di esecuzione. Il governo nasce nel momento preciso in cui il pensiero diviene un at-

to, atto che tocchi la mia persona o i miei beni. Ciò posto ed in questi confini, l'incapacità di azione nel principe è assoluta. Ed io compendio la dottrina in questa formola, che non ha la proverbiale concisione dell' altra, ma che è meno contrastabile: *il re influisce sul governo, ma non governa.*

» Se è egli così, perchè dunque la firma del re figura sull'atto allo stesso titolo che quella del ministro? Questa firma non è una partecipazione all' atto? No, le due firme non vi figurano allo stesso titolo: solo colui partecipa all' atto, solo colui è agente il quale è responsabile; ed il Re non è tale. La controfirma del ministro responsabile significa che l'atto è suo, che se lo appropria, ch'egli n'è l'autore, e che s'incarica di eseguirlo; la firma del Re non gli è necessaria se non per adempire al primo grado del potere esecutivo, per fare l'ordinanza; essa cessa di esser tale al grado inferiore, quando l' ordinanza discende all' amministrazione: il solo ordine del ministro basta allora per mettere in movimento tutti gli agenti secondarii. La firma del re non implica da parte sua nessuna approvazione: può aver lottato contro la disposizione, e come non potrebbe imporre la propria volontà ai ministri responsabili senza distruggere la loro libertà, vi ha necessità che ceda, dappoichè non può ritirarsi; donde segue che dà spesso la sua firma senza la sua adesione, e che l'atto non gli appartiene necessariamente, laddove il ministro, che può ritirarsi, non dà la sua controfirma all' atto se non adottandolo.

« Si domanda qual sia dunque l'oggetto della firma del re se non ha il senso ordinario di una firma appiè di un atto. È il suggello monarchico. Il governo sarebbe mutato se il ministro facesse d' meno della firma del re sull' ordinanza, allo stesso modo che se i re facesse di meno della controfirma del ministro. Ambo le firme sono necessarie, ma a titoli diversi. Che è dunque più difficile a credere, o che l' ordinanza firmata dal principe non è opera sua, o che il discorso che pronunzia all' apertura di una sessione legislativa è quello dei ministri? E nondimeno è tale la forza della finzione, che le parole che escono allora dalla bocca di lui non gli sono personali, ed i ministri ne rispondono.

Passiamo dalle spiegazioni teoretiche agli esempii, e scegliamo degli atti analoghi nelle due specie di governo.

Quando Sully fu mandato come ambasciatore in Inghilterra, per rannodara con Giacomo I il famoso progetto di Arrigo IV contro la casa d'Austria, esigette un autorizzazione scritta di mano del re; nel che Sully agiva conseguentemente alle massime del potere assoluto, e metteva realmente al coperto la sua responsabilità. Arrigo IV si permetteva un fatto personale, ma lo poteva. Ecco lo stesso fatto sotto il reggimento costituzionale: durante le trattative dalla pace di Nimega, Danby, gran tesoriere di Carlo II, scrisse

a Luigi XIV una lettera, in cui il re d'Inghilterra si metteva ai scrvigi della Francia per tre anni, mediante il prezzo annuo di sei milioni. Ripugnando un passo simile al cuore di Danby, il re prese il dispaccio e vi aggiunse di suo pugno: *Questa lettera è scritta per ordine mio.* Qui il fatto personale del principe violava la legge fondamentale, e la protezione di cui Carlo volle ricoprire Danby non potè salvare il ministro: essendo stata riportata in Inghilterra la lettera fatale dall'ambasciatore Montague, fu rigettato il perdono anticipato dato dal re, e Danby fu messo in istato di accusa (1).

Durante la sua ambasciata a Londra, Sully corrispondeva direttamente con Arrigo IV, per mezzo di una cifra di convenzione unicamente intelligibile ad essi. Prima del ministero di Luovois così usavan di fare i generali col re; Louvois li costrinse a corrispondere pel suo intermezzo; ei non potè riuscire con Turenne, da cui non era amato, e che si dirigeva sempre a Luigi XIV; ma il principe non rispondeva a Turenne se non se dopo aver conferito con Louvois. La stessa osservazione sotto il regno di Luigi XV; questo principe aveva preso un certo Fabvier per intermezzo della corrispondenza politica che egli manteneva col conte di Broglie, all'insaputa e contro le viste del suo gabinetto. Ecco pure lo stesso fatto sotto il reggimento costituzionale: ai nostri di unn dei capi di accusa contro il generale Chatam, che comandava la spedizione di Valcherenc, fu di avere segretamente scritto un conto pel re solo, che l'aveva scelto a malgrado del suo consiglio; era un violare la legge, passando per sopra all'intermezzo dei ministri e provocando un atto personale del principe (2).

Thiers dice, ad occasione della catastrofe del duca d'Enghien, quel tristo episodio della *storia del consolato!* — « Il primo Console fece redigere tutti gli ordini, *li firmò egli medesimo*, poi ingiunse a Savary di portarli a Murat, e di andare a Vensenna per presedere alla loro esecuzione. Questi ordini erano completi e positivi: essi contenevano la composizione della commissione, l'indicazione dei colonnelli della guarnigione che dovevano esserne membri, l'indicazione del generale Hullin come presidente, l'ingiunzione di unirsi immediatamente per finire ogni cosa nella notte: e se, come non era da dubitare, la pena fosse stata una condanna capitale, di far giustiziare là per là il prigioniero. Un distaccamento della gendarmeria scelta e della guarnigione doveva recarsi a Vensenna per custodia del tribunale e procedere alla

(1) Veggasi su questo processo HALLAM *nella istoria costituzionale d' Inghilterra.*

(2) Vedi LAMARTINE, *Storia de' Girondini*, tom. II, pag. 218. — *Memorie di* SULLY, lib. XIV, p. 211; — e CARLO DUPIN, *Viaggi nella Gran Brettagna*, tom. I, pag. 4.

esecuzione della sentenza. Cotali erano quegli ordini funesti, *firmati di propria mano del primo console* (1). » È dunque un freno ben salutare la finzione costituzionale, dappoichè è mestieri esimersene per fare il male!

Io non conosco se non che un atto veramente personale al principe. Questo atto non è il discorso col quale apre la sessione delle camere, benchè sia naturale l'attribuirgli le parole che profferisce: nella finzione costituzionale ne sono reputati autori i ministri, perchè ha il suo significato negli affari interni ed esterni dello Stato, ed a ragione passa per un'atto del governo. Ancor meno sono le comunicazioni che può avere il principe con funzionari lontani, ambasciadori, generali, governatori, fino evitando di dare ad esse la forma di un atto, come allorchè fa loro raccomandazioni verbali, li richiama per conferire con essi, manda loro degli agenti *ad hoc*; in ciascuno di questi atti è il governo che parla, opera, consiglia; l'intermezzo del ministro è sempre possibile, e non vi sono mai buone ragioni per farne di meno. Se le istruzioni trasmesse per questa via sono conformi alle istruzioni ostensibili e controfirmate, perchè evitare l'intermezzo costituzionale? Se vi derogano, esse sono un male. Ma l'atto realmente personale al principe è il comando delle armi di terra e di mare: questa eccezione unica alla regola è scritta nell'art. 5 dello statuto. La sola teoria non avrebbe condotto a ciò: essa avrebbe più tosto distolto dall'affidare al principe una funzione che esige tra il capo ed i subordinati delle comunicazioni immediate, rapide, istantanee, e che perciò stesso è personale; era permesso di temere che il comando delle armi allontanasse il principe da un posto, ove la sua presenza è un bisogno quotidiano, che la vita del campo gl'ispirasse il gusto della guerra, gli desse la tentazione di chiamarla per il solo piacere di farla, e che trovasse un'insidia nel suo proprio genio e fin nella vittoria. L'esempio di Napoleone I rendeva gli animi inquieti. Ma altre considerazioni ed altri esempi sono prevaluti: si è citato Guglielmo III alla battaglia della Boina, e Giorgio II in tempi più recenti e in congiunture meno illustri; non si è voluto privarsi di un'occasione propizia che può essere decisiva nelle varie vicende della guerra, quella d'infiammare il soldato colla presenza del principe e di suscitare degli eroi sotto il suo sguardo. Questa prerogativa è stata attribuita al principe, colla conseguenza inevitabile che trae seco, la soppressione di qualunque intermezzo. Noi rimandiamo ad altro articolo le difficoltà che essa fa nascere sulla responsabilità ministeriale, e che non sono le miaime del nostro reggimento costituzionale (2).

(1) Vedi Thiers, *Istoria del Consolato*, tom. IV, p. 602.
(2) Vedi Hello, *del Regime costituzionale*, tom. II, § 3.

Della infallibilità del principe. — Dal non potere il principe agire di per se risulta che egli non può far male; dove vi ha inazione obbligata non vi ha colpa possibile: tale è la precisa ragione della sua infallibilità. Si è detto molto a torto che essa era semplicemente un attributo di convenzione, di cui veniva dotato per dargli risalto e porlo al coperto dai risentimenti. Errore, ed errore pericoloso: il re non può far male perchè non può far nulla. Tale è la sola applicazione ragionevole della massima che noi esaminiamo: fare dell' infallibilità altro che una conseguenza logica dell'incapacità di agire, mettere l'uomo allo scoperto del principe, mostrarlo agente ed agente al rischio d' ingannarsi (che all'uomo non è dato di agire altramente), e sostenere a colui che soffre che l'autore del fallo ha il dono soprannaturale di non commetterne, è una illusione che la mente la più docile non giungerà mai a farsi: ciò è falso, anche come fizione. Io dico adunque, che il re non commette falli, per la possente ragione che egli non si espone al rischio di commetterne (1).

Della inviolabilità del principe. — Tutto si concatena: il re non può far male; non regnando più la sua volontà unicamente, sarebbe ingiusto che fosse responsabile; sarebbe assurdo che un istituzione fosse tale.

Vi sono però due specie d' inviolabilità: l'una di dritto naturale, che covre la libertà dell'uomo; l'altra di dritto positivo, ed è quella che viene creata dalla legge costituzionale pel fine che essa si prefigge. L'inviolabilità regia è di quest' ultima specie. L' inviolabilità naturale dei nostri diritti non essendo sempre nè rispettata nè compresa, dovremo maravigliarci che l' inviolabilità positiva del principe abbia bisogno di essere difesa e contro i suoi avversarii che la negano, e contro i suoi amici che la compromettono? Secondo alcuni il dire che *il Re è inviolabile, è un dire che non deve sopportare la conseguenza de' suoi atti*. È un dire ben meglio, è un dire che non fa atto veruno. Essi aggiungono: *dunque l' inviolabilità suppone l'atto*. Noi rispondiamo: dunque l' inviolabilità esclude l'atto.

(1) « Una legge fatta in Francia nel 9 settembre 1835 dice: « Chiunque farà risalire al Re il biasimo o la responsabilità *degli atti del suo governo*, sarà punito di una prigionia da un mese ad un anno, e di un'ammenda da 500 a 5000 franchi ».—Questa legge, dice HELLO nel suo *Regime Costituzionale*, è buona se distingue il Re dal suo governo, e se ammette che gli atti dell' uno non sono quelli dell' altro; altrimenti è ingiusta ed assurda, perocchè essa mi fa un delitto di un moto irresistibile dell' animo mio; non è in mio potere nè in quello di veruno il fare che io non risalga dal male che soffro alla sua causa riconosciuta; sarebbe una smentita alla coscienza individuale ed alla ragione pubblica. »

Il procedere consueto del legislatore è di dar solo la formola definitiva del suo principio, e di passare sotto silenzio le idee intermedie che ve l' hanno condotto. L' infallibilità del principe non è espressa nello Statuto, il che non vuol dire che non vi sia sottintesa; la dottrina la supplisce come una idea intermedia, come una necessità logica, come la minore del sillogismo. L' inviolabilità al contrario vi è senza che ne manchi una lettera: una tale eccezione al dritto comune, l'esenzione da ogni giurisdizione, non era uno di quei principii che si può lasciare stabilire per via d'induzione; non era di troppo un testo per crearlo. Ancora sono da notare i termini di cui si serve: *la persona del Re è inviolabile e sacra.* È l'unica volta che lo Statuto parla della persona del re. In tutti gli altri luoghi adopera solo la parola Re, nel senso d' istituzione. Ma come se avesse temuto che le idee volgari separassero la persona pubblica dalla persona privata, o che questa restasse di fuori, scoperta ed esposta, fa intendere che le confonde amendue, che non fa differenza alcuna fra l'idea e il simbolo, o che l'inviolabilità dell'una si comunica all'altra.

Conviene però osservare che queste due parole *inviolabile e sacra*, indicate in questo articolo, non sono sinonime, poichè la seconda aggiunge qualche cosa alla prima.

L' inviolabilità, applicata ad una persona, significa che non è nè responsabile nè giudicabile. Nel processo di Luigi XVI si fecero delle serie distinzioni che niente meno menavano alla distruzione del principio: si distinsero i reati politici e quelli che non erano tali; poi si suddistinse nei reati politici quelli che attaccavano la costituzione, da quelli che la lasciavano sussistere. Ma l' inviolabilità copre indistintamente tutt' i reati, pubblici o privati, o non ne copre veruno; essa li copre tutti, perchè la differenza della vita pubblica dalla vita privata, scancellata in quanto alla persona, l' è necessariamente in quanto agli atti; altrimenti le due persone resterebbero separate e non vi sarebbe più finzione alcuna.

Come si è cercato di restringere l'inviolabilità, così si è cercato di estenderla: si è preteso che essa faceva ostacolo alla decadenza del principe, qualunque enormezza commettesse, e che egli rimaneva sempre principe a dispetto di Dio e degli uomini. Non vi ha verità che non venga compromessa collo sforzarla. La ragione dice, che dopo il misfatto del principe è sufficiente di non domandargliene conto in giudizio, per soddisfare il principio e non essergli debitore di nulla; ma non vi ha legge umana o divina che incateni eternamente una nazione ad un uomo, dal quale la salute e l' onore di lei esige che si separi. Lo studio profondo di una dottrina obbliga talvolta a ragionare in supposizioni estreme; ma infine, se il principe infrange ogni vincolo sociale, se uccide sua

madre, se avvelena suo fratello, se incendia una città, questa città è tenuta a serbare un mostro simile per suo capo? In un altro ordine d'idee, se tradisce la patria, se l'abbandona agli stranieri, o se muta violentemente la costituzione del paese, se si dichiara incompatibile con essa, se fa del suo regno un' impossibilità morale, il dovere della nazione è forse di perire pel principe? Il principio fu calpestato riguardo a Carlo I e a Luigi XVI; è stato rispettato riguardo a Carlo X: Carlo X cadde, ma cadde inviolabile.

La persona del re non è soltanto inviolabile, ma è altresì sacra. Qui passiamo dall'ordine legale all'ordine morale, e si tratta meno di un principio che di un precetto. Lo Statuto non si dirige più ai magistrati per interdir loro qualunque procedimento giudiziario, ma agli animi per comandar loro il rispetto: la legge può rigorosamente ottenere il primo effetto, ma è meno padrona del secondo, che dipende dai costumi. È una disposizione somigliante a quella stabilita nel codice civile, che vuole che il figlio in qualunque età onori e rispetti i suoi genitori. Ma benchè meno politica dell'altra, non è meno necessaria: innanzi alla inviolabilità legale vi ha una inviolabilità morale, senza la quale la prima è inutile: questa va in dileguo quando si fa di meno dell'altra. Si toglie tutto al principe di cui altri si assuefà a dir male; nulla resiste all'azione continua della denigrazione del sarcasmo, e non vi ha maestà umana che non isvanisca fra gli oltraggi. Coloro che si prendono il tristo piacere di attaccarlo, non hanno la coscienza di tutto il male che fanno; se l'avessero, sarebbero troppo colpevoli. Quando l'ingiuria ha abbassato il capo dello Stato fino al punto in cui essa può giungere, non resta che abbandonarlo a se stesso; egli precipita pel suo proprio pondo, ed una volta distaccato dalla sua altezza non si ferma più nella sua caduta, ma rotola sino al fondo dell'abisso. Un re oltraggiato è un re immolato. E non basta l'imporre silenzio all'oltraggio; rimane che siano formati i costumi della monarchia costituzionale, che non sono quelli della monarchia assoluta. Il prestigio dell'antica dignità regia si è dileguato per sempre e l'obbedienza istintiva cede il luogo ad una sommessione ragionata. L'identità del principe coll'istituzione, cioè a dire colla patria, è l'idea madre da cui debbono uscire i nostri costumi moderni. Col propagare questa dottrina, col divulgarla, si assuefaranno gli animi a più non separare il principe dal paese, e l'amore rispettoso per la sua persona diverrà spotaneamente una parte del nostro patriottismo. In questo secolo ragionatore non si perviene ad una verità di sentimento se non per una verità di principio; ma quando vi si è pervenuto, come in Inghilterra è avvenuto, si è dato alle affezioni politiche il loro più saldo fondamento. Il principe dal canto suo può affrettare la nostra educazione costituzionale con la scrupolosa conformità della sua condotta al principio,

col non mostrare mai l'uomo invece dell'istituzione, col non turbare mai, mediante l' inconseguenza di un atto personale, l'opera nascente della finzione. A questo modo il principe, inviolabile nella legge, diviene sacro negli animi della nazione.

Il Re non muore mai. — Anche il potere assoluto diceva che in Francia *il Re non muore mai.* De Lauriere, dopo aver ricordato che anticamente il primo anno di ciascun regno si contava solo dal giorno della consacrazione, insegna che oggi il Re non muore. *Il che significa,* aggiunge, *che il trono non vaca mai.* Ma questa regola non si estendeva più oltre e non voleva dire che le persone che si succedevano sul trono fossero l' una continuazione dell' altra (1).

L' idea dell' istituzione è la sola che al principio dell'immortalità politica del principe dà tutto il suo valore. Con essa vi ha identità tra tutte le persone che si succedono, e l' ultima non può non riconoscere il fatto del suo predecessore per l'unica ragione di non essersi obbligata.

Presso gl' Inglesi il parlamento è sciolto di pieno diritto per la morte del re. Avrei creduto più logico e più prudente il contrario: più logico perchè la morte della persona privata non è altro che un'accidente naturale senza effetto legale sulla persona pubblica, e che non dovrebbe nulla interrompere nel governo; più prudente, perchè se il buon ordine corre qualche rischio, questa par che sia una ragione di radunare e di tener pronte tutte le potenze del paese.

Noi crediamo di avere abbastanza sviluppata e svolta in tutta la estensione possibile la disposizione contenuta in questo articolo, e di aver bene contestato che l'inviolabilità del re appoggia e garentisce gl' interessi della nazione, e che se fosse lecito di far risalire sino al trono il biasmo e la responsabilità degli errori veri o supposti di quel potere che concentra in se il potere esecutivo e compartecipa all' esercizio del potere legislativo, la nazione non potrebbe esser sicura della perfetta libertà ed indipendenza di questi poteri, a fronte di una fazione ostile, sia all'interno, sia all'esterno, e che la minacciata e presumibile violazione del Re pregiudicherebbe la libertà e l'indipendenza della nazione; e che malamente si direbbe che l'inviolabilità del re esponga i popoli all'arbitrio ed ai capricci del monarca, imperocchè niun atto del governo essendo valido ed obbligatorio per la nazione se non in quanto trovasi rivestito della firma di un ministro, la responsabilità di cui il re va immune, ricade intiera ed assoluta sui ministri. (Vedi il commento all' art. 67).

(1) Vedi DE LAURIÈRE, *della Sovranità* lib. IV, cap. X.

Conclusione. — Dopo le cose esposte su questo articolo, noi in appendice crediamo opportuno di aggiungere ancora quanto sullo stesso argomento dottamente scrive il Balbo, i cui pensamenti apportano più chiara luce su questa interessante materia:

« In tutte le monarchie rappresentative, il principe è *inviolabile*, non responsabile degli atti suoi. E così debbe essere, se si voglia avere un principe vero, un principe di principato, e non un presidente di repubblica; così debb'essere, se si voglia conservare quel sommo vantaggio della monarchia sulla repubblica, di avere un capo non implicato nelle parti. È evidente: qualunque magistrato od uomo politico dello Stato sia responsabile, possa essere accusato, giudicato e condannato per gli atti suoi, cercherà naturalmente di appoggiarsi ad una parte che lo difenda e lo regga in quei pericoli. Che più? posciachè il principe è di natura sua inamovibile in qualsiasi monarchia, ne segue di necessità ch'egli sia irresponsabile: un magistrato responsabile è di natura sua amovibile. — E quindi que' due fatti del giudizio e della condanna di Carlo I d' Inghilterra e di Luigi XVI di Francia rimangono fatti scandalosi e scellerati, a mente non soltanto degli storici e politici conservatori o realisti, ma anche di quanti più liberali vogliano e sappiano rimanere veramente monarchici. E so, che mi scosto qui da alcuni di quegli scrittori ed uomini politici di quella parte inglese degli alti *wighs*, i quali sono del resto i politici da me più ammirati nell'universo mondo; ma così va il mondo per l'appunto, che non vi si possa ammirare nessuno forse senza eccezione: ed io confesso di non capire come questi possano andare esenti dall'una o dall'altra traccia, di essere inconseguenti a sè stessi, o monarchici insieme e repubblicani. — La frase legale degl' Inglesi ad esprimere l'inviolabilità del principe, è che questi *non può far male*. (*Can do no wrong.*) — Se non può far male, non può essere accusato, nè giudicato, nè condannato, per irremovibile conseguenza. E noi liberali monarchici accettiamo il principio, l'espressione e la conseguenza ».

» Ma se il principe non può far male, è in tutte le monarchie rappresentative chi può far male per lui, e rimane per lui responsabile. Per ciò in tutte le monarchie rappresentative niun atto del principe è legale, valevole, eseguibile, se non per la firma di un delegato, di un *ministro* di lui. Diremo più giù i particolari della responsabilità ministeriale. Qui ci basterà osservare ed ammirare questa istituzione, questo mezzo termine, questo ritrovato, non di nessun uomo, ma dei tempi progrediti in civiltà, questa combinazione della irresponsabilità del principe colla responsabilità dei ministri, che fa possibile ed effettiva la riunione di tutt' i vantaggi della monarchia e della repubblica nella monarchia rappresentativa. Deh! mi si lasci dire una volta: non sono progressisti, ma re-

trogradi, sono protestanti contro all' andamento progressivo dei secoli, contro ad uno dei più bei ritrovati del progresso civile, tutti costoro che ci vogliono far passare dalla monarchia rappresentativa alla repubblica. E sono poi, a parer mio, retrogradi indiretti, monarchici mal sinceri, od almeno male intelligenti della monarchia non pochi altri, alcuni de' quali illustri, lo confesso, i quali accettano sì il principio della irresponsabilità del principe e la stessa espressione di essa, che il principe non può far male, ma esagerano il principio e l'espressione, riducendo il principe per non far male a non far nulla, o da irresponsabile ad inoperoso compiutamente. Questi si son fatta un'altra frase, e l'hanno innalzata a dignità di principio, creato così da essi stessi, non preso da niuna storia, da niuno esempio, da niun fatto buono, contrario anzi a tutt'i fatti normali di qualunque paese monarchico rappresentativo. La frase è questa, che *il re deve regnare e non governare.*»

« Della quale primamente io dirò, non sapere che voglia dire; regnare e non governare in nulla, non poter fare un atto governativo chi è capo del governo, anzi dello Stato, non lo capisco. Mi sembra un' antitesi, un' anomalia o antinomia o mistero, che non si può ammettere nelle cose puramente umane. La ragione nostra ammette sì i misteri nelle cose divine, e nelle relazioni tra le divine ed umane, perchè, riconoscendosi incapace di capire compiutamente le une e le altre, capisce di dovere in qualsiasi modo ammettere cose che non capisce, ammetterle come risultati di una rivelazione che capisce. Ma le cose puramente umane si capiscono, per Dio, quando elle son vere; e le politiche si debbono capir da tutti, per esser buone ed opportune, perchè tutti possano entrare nell' eseguimento. E ripeto, del resto, che questa frase, e non principio, è contraria a tutti i fatti storici; e per non allungarmi e perdermi in questi, mi basterà ricordare, che non solamente Luigi Filippo, ma anche Guglielmo II d' Inghilterra e Giorgio III di memoria felicissima, e la stessa regina Vittoria più che mai felicemente regnante, regnarono e regna governando, cioè entrando col suo volere personale negli affari più importanti dello Stato. — Che più? I fautori di quella frase non la propugnano nemmeno essi in modo assoluto; concedono al re un solo atto personale, ma uno eminentemente governativo, quello di mutare e scegliersi i ministri, riducendo così il principe della monarchia a quel magistrato repubblicano, e molto inferiore al presidente americano, a quel Grande Elettore inventato da Sieyès e deriso da Napoleone. Lascio che niun principe di qualche valore personale si vorrà ridur mai a quell'uffizio veramente animale, e vilmente animale; che non si troverà a tale uffizio niun principe o casa di principi o non principi, che vi si voglia adattare. Ma dico che quando se ne trovasse uno, questi col solo uffizio di eleggersi i

ministri potrebbe, vorrebbe e dovrebbe entrare, per amore o per forza, negli affari fatti da' suoi ministri; vorrebbe, potrebbe e dovrebbe influire nelle loro determinazioni, con quella perpetua minaccia espressa od implicita, che se essi nol soddisfacciano, egli ne piglierà altri di una parte diversa o contraria. E dico di più, che questa è minaccia vera, non solamente agli uomini ambiziosi personalmente, che sono sempre i più, ma anche agli uomini disinteressati per sè, ma interessati alla parte ed alla patria, che sono i pochi migliori. — Noi abbiamo, del resto, in Italia un esempio fatale dell' uso di quel principio espresso con una frase diversa, ma equivalente. Un ministro dottissimo in molte cose, ma pur troppo non, a parer mio, in materie costituzionali, diceva in parlamento del principe suo, che questi *rimarrebbe oramai nelle nubi*; ed ognun sa che da quel giorno, da quella frase fatale, incominciò quel principe a scostarsi dagli ordinamenti costituzionali, conceduti già da esso stesso. Oh ci creda quel principe noi tutti liberali monarchici, non dirò più sinceri posciachè anche quello si dimostri tale, ma più monarchici: noi non cacciamo il principe costituzionale nelle nubi, noi non lo involgiamo in quel mistero di regnare senza governare, noi non riduciamo nemmeno il suo governare all' ufficio di Grande Elettore de' suoi ministri; noi ammettiamo che regni e governi esercitando tutti quei poteri, tutta quella prerogativa, che comprende anzi latissimamente tanta parte dei tre poteri, legislativo, esecutivo e giudiziario, che è anzi apice e pietra culminante di tutti quanti, di tutto lo Stato (1).

(1) Vedi Balbo, *Della monarchia rappresentativa*, lib. II, p. 220.

ARTICOLO QUINTO

Al Re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il Capo supremo dello Stato: comanda tutte le forze di terra e di mare: dichiara la guerra: fa i trattati di pace, di alleanza, di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l' interesse e la sicurezza dello Stato il permettono ed unendovi le comunicazioni opportune. I trattati che importassero un onere alle finanze, o variazione di territorio nello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l' assenso delle Camere.

Osservazioni. — Negli Stati nei quali il potere legislativo è separato dal potere esecutivo, l' interesse della società esige che molte cose siano rimesse all' arbitrio del capo del governo in cui risiede il potere esecutivo; poichè i legislatori difettano nella capacità si nel prevedere ogni cosa, che nel provvedere con leggi a tutto ciò che può essere utile e necessario alla comunità: non rari certamente sono i casi ai quali le Camere legislative non saprebbero in qual modo provvedere; importa perciò necessariamente che sieno lasciate alla discrezione ed alla prudenza di colui che ha nelle sue mani il potere esecutivo, onde siano da esso lui diretti e moderati, sècondo che il bene pubblico e l' utile della società richiedono.

D' altronde è assioma di diritto, che l'autorità delle leggi dev'essere costante e durevole: ora è certo che nulla o debole essa sarebbe, e facile ad essere violata, se mancasse di un potere attivo, incaricato della loro esecuzione, un potere munito di tutti quei mezzi a tal fine opportuni. — Mezzo potente a rendere forte ed efficace l' azione della legge, è la concentrazione del potere. — Diviso questo potere, divise pur saranno le forze dello Stato; quindi sovente paralizzata nel fatto la volontà del legislatore, la cui esecuzione sia a più persone tra esse distinte ed indipendenti confidata.

Debole pur sarebbe l' esercizio di questo stesso potere, se colui che n' è investito non fosse circondato di tutto quello splendore, e di tutta quella forza che colpisce il popolo, e lo sottomette a più ferma obbedienza; senza l'impiego di questi mezzi straordinarii non si ottiene l' osservanza delle supreme disposizioni della legge, e non si mantiene la conservazione dell' ordine sociale.

Di questo potere è investito il re, dichiarato perciò Capo supremo dello Stato, a cui conseguentemente spetta il diritto di emanare quei decreti e provvedimenti che nella sua sapienza, e qual Capo del governo, crede di ordinare per l' esecuzione delle leggi, salva la loro sostanza e la loro integrità.

Diciamo, salva la sostanza e l'integrità della legge, perchè se grave è il pericolo, non gravi sono le difficoltà che possa un re con speciali decreti per l'esecuzione della legge, invadere il potere legislativo, benchè potrebbe verificarsi allorquando nella legge dichiarasi che con real decreto sarà provveduto al modo di esecuzione della legge medesima, o di alcune disposizioni speciali in essa contenute.

La quale legislativa prescrizione contiene per questa parte delle attribuzioni accordate al potere esecutivo, sotto vari rapporti, una delegazione del potere legislativo, contro il principio che questo potere dev'essere esercitato dal re cumulativamente alle due Camere.

È certo inoltre che sebbene questo potere esecutivo appartenga al re, è però esercitato dai ministri, i quali, ognuno nella propria sfera, facilmente eccede nelle delegate attribuzioni, ora con regolamenti, ora con circolari, ora con risoluzioni di quesiti, e nello effetto si attribuisce il diritto d' interpretare la legge, quandochè questo diritto è esclusivo al legislatore da cui fu la legge dettata. Ond' è che questo sistema di legislazione è sovente incerto ed oscuro e nella maggior parte pieno di arbitrii, dalla cui dimostrazione ce ne dispensa il noto disordine dell' attuale nostra legislazione, per cui raramente i cittadini, e sovente anche coloro che versano nello studio delle leggi, hanno norme certe e positive di loro condotta.

E rientrando nella materia che presenta ad esame il disposto del surriferito articolo, riguardo alle varie prerogative attribuite al re, di alta importanza sono quelle che riflettono il comando di tutte le forze di terra e di mare; il dichiarare la guerra; far trattati di pace, di alleanza e di commercio, per cui giova intrattenerci su questi temi.

Del dritto di disporre delle forze di terra e di mare.— Secondo l' opinione di Montesquieu, esternata nella sempre lodata sua opera lo *spirito delle laggi*, e nello interesse della libertà, conviene, che l' armata sia composta di cittadini onde così aver essa lo stesso spirito della nazione; e per far si, che abbia questo spirito, egli propone che coloro, che fan parte dell' armata abbiano molti beni per rispondere della di loro condotta e che non siano arrollati che per un solo anno.

Queste due condizioni sono impossibili nella pratica, per lo meno nella situazione del mondo moderno e negli stati alquanto estesi. Un'armata di proprietari non è possibile, che solo allorquando una nazione è ristretta e limitata. Allora i soldati di tal nazione possono essere obbedienti e non pertanto ragionatamente obbedire. Situati nel seno del loro paese natìo, nelle di loro case domestiche, tra governanti e governati, che conoscono il di loro intelletto, almeno in parte inclinansi alla di loro soggezione. Ma un vasto im-

pero rende assolutamente chimerica questta ipotesi. Un vasto impero richiede nei soldati una subordinazione, che li rende altrettanti agenti passivi ed irreflessivi. Non appena essi sono spiazzati dal luogo, perdono tutte le cognizioni anteriori che potevano rischiarare il di loro giudizio. Dal momento in cui un' armata si trova in presenza di persone sconosciute, sian pur qualunque gli elementi di cui si compone, essa non ritorna, che in una forza, che può indifferentemente servire o distruggere.

In conseguenza impiegare le armate abitualmente nello interno di un paese, vale esporre questo paese a tutti gl' inconvenienti, di cui una gran forza militare minaccia la libertà; ed è ciò appunto che ha perduto tanti popoli liberi. Esposte queste prime riflessioni in ordine all'armata propriamente detta, passiamo a vedere in che modo la forza armata in generale dovrebbe essere organizzata, e quindi esaminiamo da chi essa debba dipendere.

L' armata ha due differenti oggetti: il primo è di respingere lo straniero; — il secondo, è di reprimere i delitti privati, commessi nello interno del regno, val dire, comprimere le turbolenze e le sedizioni.

1.° Trattandosi di respingere gli stranieri, egli è affatto naturale di situare le truppe a ciò destinate più da vicino, quanto è possibile, agli stranieri medesimi, cioè sulle frontiere, poichè noi non abbiamo bisogno di difesa contro dell' inimico, là dove l'inimico non si rattrova.

Così la prima classe della forza armata sarà composta di soldati propriamente detti, stazionarii sulle frontiere, o nelle di loro vicinanze, i quali colla di loro presenza assicureranno la difesa esterna. Essa sarà distribuita in differenti corpi, sottoposta a dei capi, senza relazione fra loro, e situata in guisa da poter essere riunita sotto un sol comando, in caso di attacco. È questa appunto quella che dicesi *armata di linea* propriamente detta.

2.° Trattandosi di reprimere i delitti privati, commessi nell' interno, la forza destinata a questa repressione dev' essere assolutamente differente dall'armata di linea. Non deve apparire un soldato sulla estensione del territorio pel mantenimento dell' ordine pubblico; solo i cittadini in questo caso debbono prestare la loro assistenza ai magistrati nello esercizio delle loro funzioni.

Ma questa obbligazione ha l'inconveniente d' imporre ai cittadini degli odiosi doveri. Appo i popoli di Europa, nelle di loro popolose città, e con le di loro moltiplicate relazioni, l' attività della di loro vita, i di loro affari, le di loro occupazioni ed i loro piaceri, l'esecuzione di una legge simile, sarebbe vessatoria, od anche impossibile; in ciascun giorno cento cittadini saranno messi in arresto, per essersi rifiutati di procedere all'arresto di un solo; bisogna adunque, che degli uomini salariati s' incarichino volon-

tariamente di queste dispiacevoli funzioni. Egli è fuori dubbio un malanno, in costituire una classe di uomini esclusivamente destinata a perseguitare i suoi simili, ma questo male è da meno, che quello di accorare l'animo di tutt' i membri della società, forzandoli a prestare la loro assistenza a delle misure di cui, il più delle volte, essi non sono al caso di apprezzare la giustizia.

Questa parte di forza armata sarà adunque destinata al mantenimento della polizia. Essa certamente non porterà i danni di un grande stabilimento militare; essa sarà disseminata su tutta l' estensione territoriale, non potendo certamente essere riunita in un punto solo, senza lasciare in altri punti, i reati impuniti. Questa truppa saprà essa stessa qual' è la sua destinazione. Abituata a perseguitare, piuttosto che a combattere; a sorvegliare, piuttosto che ad acquistare; non avvezza a gustare l'ebrezza della vittoria, il nome de' suoi capi non la trascineranno al di là dei suoi doveri e tutte le autorità dello Stato saranno sacre per essa. Si potrà dare a questa seconda classe della forza armata qualunque nome si vorrà; in fatti in Francia si denomina *Gendarmeria*, in Italia *Corpo di Reali Carabinieri*.

Stabilita una volta l'armata, a chi spetterà mai il diritto di comandarla? Ecco le idee dei pubblicisti su questo proposito.

L'armata, essi dicono, non deve affatto dipendere dal corpo legislativo, ma dal potere esecutivo; e ciò per la natura della cosa istessa consistendo i fatti dell' armata più nell' azione che nella deliberazione. Dipende dal modo di pensare degli uomini che taluno faccia più caso del coraggio, che della timidità, più dell'attività, che della prudenza, più della forza, che de' consigli. L'armata disprezzerà sempre un senato, e rispetterà i suoi uffiziali. Essa non farà conto degli ordini e dei comandi, che gli verranno inviati da parte di un corpo composto di persone, che alla sua mente appariranno timide, ed indegne perciò di comandarla. Non appena quindi l'armata dipenderà unicamente dal corpo legislativo il governo addiverrà militare. Che se (in caso in cui l'armata è diretta dal corpo legislativo) delle circostanze particolari impediscono al governo di divenir militare, allora si anderà incontro ad altri inconvenienti; allora delle due cose l'una si verificherà, o l'armata distruggerà il governo, o il governo indebolirà l'armata. E tale infievolimento dell'armata sorgerà da una causa ancor più fatale, poichè sorgerà come effetto della debolezza del governo. Il mezzo d'impedire questi tristi risultamenti consiste nell'affidare il comando delle forza di terra e di mare al depositario del potere esecutivo, cioè al principe. Però sarebbe una restrizione di diritto, quella che si aggiungesse, di comandare personalmente l'armata.

Il principe, impegnato all' adempimento dei suoi doveri, non

può al certo di tal comando farne la sua occupazione principale. Egli ha varii altri punti importanti, che reclamano una raddoppiata sorveglianza in tempo di guerra, avvegnacchè la guerra produce sempre qualche alterazione al meccanismo, ed al corpo ordinario degli affari. Ove se ne abbandoni la direzione, per addirsi esclusivamente alle cure che esigono il comando di un' armata; ove si abbassi, in qualche modo dal trono (sotto i cui sguardi tutt' i rami dell'amministrazione civile e militare debbono essere situati) per passare unicamente al dettaglio di un sol ramo, e discender così fino a farla, quasi da meno agente secondario del potere esecutivo, in luogo di restarne il capo supremo, la forma del governo ne potrà rimanere scossa e crollare. L' armata lungi dall' essere un corpo essenzialmente obbediente e protettore, potrà degenerare in una forza tirannica ed oppressiva, e potrà addiventare un governo militare assoluto, il più dannoso di ogni altro per colui che l'esercita; il più duro e pesante pel popolo che dovrebbe sopportarlo e sarebbe mal sostituito ad un governo paterno monarchico e moderato.

Altra considerazione ancora più potente è pur la seguente; il principe che assume il comando dell' armata contrae verso quest'ultima una obbligazione incompatibile, e per così dire contraddittoria con i suoi doveri, de' quali è obbligato all' adempimento d'incontro all' intera società. Se egli imbatte in un rovescio, se s'incontra nella necessità o di compromettere gravemente la sicurezza dello Stato, ormai troppo in pericolo, attesa la di lui assenza, anche nel bel mezzo dei trionfi e degli avventurosi successi i più eclatanti; ovvero in quello di vergognosissima di fuggire, di sacrificare l'armata, e di far ricadere sul di lui capo la supposizione di una indegna viltà.

Per principio generale, il capo di una monarchia ben costituita, non deve comandare adunque egli personalmente le armate. Non evvi altra eccezione a tal regola, la di cui infrazione può aver delle disastrose conseguenze, che solo in quel caso d' imminente pericolo; allorchè per esempio una parte del territorio è invasa da armi straniere. Allora la salute della patria è tutta riposta nella vittoria e la presenza del Capo dello Stato è indispensabile, ed il corpo intero dello Stato è interessato a soccorrere una delle sue parti in pericolo. Non vi è un sol cittadino, che essendo al caso di portar le armi, non debba raggiungere la bandiera e volare al combattimento. Il principe adunque, col suo esempio meglio che altri incoraggiando ed eccitando l'entusiasmo nazionale, ostacolando gli effetti dannosi delle rivalità fra i generali, non debbe sol da lontano rimanere spettatore inattivo e impassibile della rovina e delle stragi, nè vilmente rinchiuso fra le mura della capitale, attender solo, che il nemico venga a detroniz-

zarlo; ed aggiungi che in questo caso è d'uopo una leva in massa, e che tutt'i cittadini venissero chiamati alle armi.

Della pace e della guerra. — Il diritto di pace e di guerra non può, in una monarchia, essere affidato che al monarca. Un popolo governato saggiamente è interessato a vedere la sua dignità assicurata; ed il solo mezzo per conservare tal dignità sta nel confidarla al principe, al cui nome d'ordinario si unisce tutto ciò che di glorioso o di non glorioso esiste nel reame.

Pertanto, sotto di tale governo la responsabilità del diritto di pace e di guerra dee pesare, come in ogni altro caso, sul capo de' ministri; essi possono essere accusati per averla consigliata, od avere invece accettata la pace, se atti tali si ravvisassero aver carattere di tradimento verso dello Stato; e questa opinione è sufficientemente comprovata dalla continuazione dei loro servizii, al pari che un ministro delle finanze sotto di un regime costituzionale, vorrebbe esiger delle imposizioni senza l'approvazione e concorso delle Camere legislative, questo ministro sarebbe punibile, come responsabile di atti anticostituzionali, fatti unicamente per secondar la volontà del principe.

In un governo rappresentativo, in cui domina l'elemento democratico, e che deve allora denominarsi repubblica, il diritto della pace e della guerra va confidato unicamente alle camere nazionali, perchè esse sole rappresentano la nazione, e possono determinare quello che meglio conviene ai proprii interessi.

Ma in una monarchia costituzionale al contrario, in dove il monarca è il protettor naturale della società, egli solo ha la conoscenza sufficiente dei fatti, che posson dar luogo all'esercizio del diritto di pace e di guerra: una conoscenza uguale manca alle assemblee nazionali, esse non possono adunque essere al caso di giudicare della necessità di un trattato di pace o di una dichiarazione di guerra.

Circa poi alle regole, che debbono determinare la giustizia e l'ingiustizia delle guerre, mal potrebbero dettagliarsene delle positive. L'opinione pubblica ben di rado s'inganna sulla legittimità delle guerre che i governi intraprendono: regole precise al riguardo sono quasi impossibili.

Il dire che bisogna rattenersi in guerra difensiva, val quasi lo stesso che nulla dire. Egli è facile al capo dello Stato per mezzo delle minacce e de' preparativi di guerra, ridurre il vicino ad attaccarlo, ed in questo caso il colpevole non è l'aggressore, ma invece colui che ha rafforzato l'altro a cercar la sua salvezza nell'aggressione. Così lo Stato difensivo spesse fiate altro non è che una ingegnosa ipocrisia; e la difensiva bene addiviene una precauzione di legittima difesa.

Interdire ai governi la continuazione delle ostilità al di là delle

frontiere è ben anche una precauzione illusoria. Quando i nemici ci hanno attaccato gratuitamente, e noi li respingiamo fuori dei limiti, ci converrà mai, arrestandoci a certa linea ideale dare ad essi il tempo di riparar le di loro perdite, e di ricominciare i di loro sforzi?

La sola garentia possibile contro delle guerre inutili o ingiuste sta nella energia delle assemblee rappresentative. Spetta ad esse, ed al sentimento nazionale, che deve dirigerle, ed al quale è mestieri confidare, sia per l'appoggio del governo quando la guerra è giusta, per menarla fuori del territorio, nel fine di mettere il nemico nello stato di non nuocere; sia per obbligare lo stesso governo a far la pace, quando si è ottenuto il fine della difesa, e la sicurezza è assicurata; ed il solo mezzo di obbligargliclo è il rifiutargli la somministrazione del danaro necessario per continuare la guerra.

Occorre non pertanto limitare il diritto esclusivo di far la pace o la guerra. Questo limite consiste in ciò, che in verun trattato con potenze straniere può essere inscrita clausola influente sulla condizione o su i diritti dei cittadini nell'interno del regno.

Le cause dei trattati essendo a libera disposizione del potere esecutivo, se esso potesse rendere obbligatorie per la nazione delle clausole influenti sulla situazione interna, non potrebbe sussistere alcuna costituzione.

Un re superstizioso entrerà in trattato con uno dei vicini per sopprimere la libertà del culto e la tolleranza religiosa. Un re nemico della libertà della stampa, entrerà in trattato con altro, per sottoporre gli scrittori alle più oppressive restrizioni. Tutte le garentie accordate dalla legge fondamentale potrebbero man mano essere ritirate, modificate od annientite senza discussione, e con un solo tratto di penna.

Questa limitazione d' altronde non offende in menoma parte la inviolabilità del monarca. Esso ne rimane inviolabile; ma nulla potrà servirgli su di tal punto, come su degli altri, al di là dei limiti costituzionali, cioè che un ministro che la mercè di un trattato, porterà attentato alla integrità del territorio, alla libertà dei culti, o a quella della stampa, sarà punito in pari modo che lo sarebbe, allorquando allegasse la volontà sovrana, in casi di arresti arbitrarii, o per la riscossione d'imposte non consentite dalla nazione.

Se in una monarchia rappresentativa, i trattati di pace debbono essere sottoposti all'esame delle camere legislative, questo esame però, non potrà avere per oggetto il rigetto, o l'ammessione di quelli; ma unicamente di determinare se i ministri abbiano ovvero no, adempito ai di loro doveri nelle negoziazioni. In tal caso la disapprovazione del trattato non avrà altro risultato, che il con-

gedo, o l'accusa del ministro, che ha mal servito al suo paese.

Egli non è al certo difficile di concepire quanto questa facoltà debba rattenere i ministri, pria di conchiudere dei trattati, poichè la disapprovazione di un trattato per parte delle Camere legislative, non avrebbe altro risultato se non quello del licenziamento o dell'accusa del ministro come abbiamo or ora detto.

Appoggiano i sopra enunciati principii le dottrine spiegate dal Constant nel suo *corso di politica costituzionale*, il quale ragionando del dritto che esercita il Re di far trattati di pace ed altro, osserva che rompere un trattato, dopo che fu conchiuso, è sempre una risoluzione violenta ed odiosa, ed in certa guisa offende il diritto delle nazioni che tra loro non comunicano che per mezzo dei loro governi.

Quanto fin qui abbiamo detto non riguarda che il diritto di far la guerra e la pace; giova ora di esporre la pratica ed il procedimento a tenersi per fare i *trattati di pace*, *di alleanza e di commercio*, pei quali l'articolo 5 dello statuto ne attribuisce il diritto esclusivo al re, quale capo supremo dello Stato, ed a cui solo appartiene il potere esecutivo. All'uopo seguiremo le massime adottate su tal proposito dalla odierna diplomazia.

Dei trattati. — Il diritto di conchiudere un trattato spetta al potere esecutivo (1). Negli stati assoluti è attribuito al sovrano: nelle repubbliche o nei governi misti vuolsi il concorso della rappresentanza nazionale; o facciasi ciò direttamente, ovvero indirettamente col voto sulle leggi necessarie ad adempiere gli obblighi contratti.

Benchè possano i trattati firmarsi dal capo dello Stato, pure ordinariamente sono firmati dai commessarii a ciò deputati, che per lo più sono i ministri degli affari esteri, o i diplomatici muniti di credenziali che indicano l'oggetto per cui sono inviati, ed i poteri che hanno: e di questi poteri viene reciprocamente comunicata notizia, facendone menzione in testa al trattato. In fondo poi a questo si nota il termine entro il quale il trattato sarà ratificato.

La *ratifica* è tenuta da alcuni per una formalità, una registrazione onde dare all'atto autenticità; da altri per una sanzione volontaria e perciò libera: opinione difficile a sostenersi, salvo il caso che l'agente avesse oltrepassato i suoi poteri.

I trattati sono o *perpetui* o *temporanei*. A questi ultimi o si fissa un termine nell'atto medesimo, o si stipula che cesseranno tre, quattro, sei mesi dopo la loro sottoscrizione.

(1) Il trattato è un contratto solenne, assunto in forme determinate fra potenze indipendenti. Se il trattato non versa su obblighi di capitale importanza, ma sovra effetti secondari e sovra modi di esecuzione, dicesi *convenzione*: benchè talvolta i due nomi si confondano.

L'obbligo assunto fra due Stati non deve cangiare nè per la morte del capo, nè per una rivoluzione.

Talvolta i contraenti pongono il trattato sotto la garentia di un altro Stato; ma ora le potenze rifuggono sempre più dall'attribuire ad un' altra potenza questa specie di giurisdizione.

Le nazioni si obbligano fra loro o per interessi di conservazione e sicurezza, o pel cambio delle loro produzioni. Nel primo caso dicensi *trattati politici;* nel secondo, *trattati di commercio.* I trattati politici sono più vantaggiosi al contraente più debole, il quale riceve più che non dia: i trattati commerciali giovano al più industrioso, perchè trova maggiori vantaggi nel mercato comune.

Pei trattati di commercio si osservano le stesse forme che per quelli di pace e di alleanza. Possono stipulare o la perfetta reciprocità nelle relazioni di commercio e navigazione; o di concedere reciprocamente ai sudditi e alle navi rispettive i privilegi conceduti già ad altre nazioni; o di esser trattati come i nazionali. Ai nostri giorni s'introdussero le leghe doganali, il cui esempio primo e più grandioso è lo *Zollverein* tedesco.

Il diritto di far pace appartiene a chi appartiene quello di far guerra. I trattati di pace hanno per iscopo, non solo di terminare la guerra attuale, ma di prevenire le future. Se si stesse allo stretto diritto, difficile sarebbe il combinare una pace, soddisfacendo alle pretensioni delle due parti. Oltrechè l'autore della guerra ingiusta dovrebbe esser punito in proporzione dell' ingiuria recata, ed in modo di assicurare in avvenire l' offeso. Quello stesso che fece guerra giusta, non potè sempre rimanere nei limiti dell' incolpabile difesa, e dovrebbe riparare i torti, restituir le prese, il bottino, tutte cose di stima difficilissima. Acciò dunque che le guerre non durino eterne, si risolvono in transazioni, ove ciascuno recede in qualche porzione dallo stretto diritto; si lascia di proferire sulle cause della guerra e sulle controversie cui dettero luogo gli atti di ostilità, non convenendo (come disse l'oratore del Tribunato nello esporre al Corpo legislativo i motivi della pace d'Amiens) rammentare nel giorno della riconciliazione, i titoli della discordia; nessuna delle parti è condannata come ingiusta, e si stipula ciò che ciascuna otterrà per recedere dalle sue pretensioni. Alle condizioni di pace servono di misura le cause della guerra. Ottenuta la soddisfazione che si cercava colle armi, cessa l'oggetto della guerra.

Queste massime positive e invariabili del diritto delle genti impediscono che si perpetui lo stato ostile, che le nazioni non rimangono all' arbitrio del vincitore, e che la tranquillità ed indipendenza dei popoli sia esposta all' avarizia o all' ambizione. In onta di esse qualche volta il vincitore surroga, allo scopo della guerra, i suoi intenti particolari, e attenta alla prosperità delle nazioni;

ne è punito dall'opinione, e talora dagli svantaggi che all'ingiustizia vengono compagni, o dalle altre potenze adombrate dai suoi incrementi.

Il vincitore pertanto che lealmente desidera la pace, deve mettere per fondamento delle trattative il motivo stesso della guerra, comunque possa voler castigare un'assalitore ingiusto, e cercare le proprie convenienze. Il vinto poi ha non solo la necessità, ma il dovere di non ispingere all'estremo gli sforzi per riparare i disastri, qualora tali sforzi possano ruinare la propria nazione.

Pertanto un trattato di pace non si assomglia ad una sentenza di giudice o di arbitro, sopra la precedente contesa; giacchè due nazioni indipendenti non riconoscono un sovrano che possa dettare, nè la vittoria si ha per pruova della giustizia di una causa, e per fondamento di un diritto. Bensì può assomigliarsi ad una transazione, ove le parti belligeranti, nella gravissima difficoltà di accordarsi intorno alla giustizia del passato, si limitano a stabilire ciò che entrambe devono prestarsi a vicenda in avvenire, acciocchè le ostilità cessino per ora, e non rinnovino in appresso per l'identica cagione. Perciò le parti s' impegnano a *pace perpetua*, tale essendo appunto in riguardo al motivo che aveva determinato la presente guerra.

O il vinto per necessità, o il vincitore per generosità chiedono la pace; o una terza potenza si offre mediatrice. In quest'ultimo caso, i plenipotenziarii delle potenze belligeranti non negoziano tra loro direttamente, ma le proposizioni sono trasmesse pei delegati della mediatrice. Talvolta una terza potenza non fa che preparar le vie ad un accomodamento, o interpone i suoi buoni uffizii; nel qual caso i belligeranti trattano direttamente. Vi è il caso della mediazione armata, quando un terzo si offre mediatore, dichiarando che parteggerà contro quello che ricusi accettare le basi proposte.

Se il plenipotenziario è spedito nella residenza del nemico, non è ricevuto in udienza dal sovrano, ma presenta le credenziali al segretario di stato. Poichè però sembra atto di sommissione questo recarsi alla capitale del nemico, spesso si sceglie per le trattative un luogo intermedio, il quale è dichiarato neutro e immune da ostilità.

Se le cause della guerra sono complicate, si stabiliscono dapprima i *preliminari*, concernenti il modo di procedere, e le potenze che dovranno trattare, e talvolta le basi da cui partire. Talora si eseguono *condizioni preliminari*, cioè la concessione assoluta di un punto, sul quale non deve nascere contestazione. Ciò viene stabilito ordinariamente per iscritto o per mediatori; laonde si è già di accordo sopra gli articoli essenziali quando i plenipotenziari cominciano le conferenze, nelle quali deducono

le conseguenze e discutono le particolarità, affinchè alla *pace preliminare* succeda la *definitiva*.

L'adunanza dei plenipotenziari o dei re medesimi, per trattare affari comuni ai governi che essi rappresentano, chiamasi *congresso*. Le quistioni di cerimoniale un tempo erano complicatissime e consumavano mesi interi; ma il congresso di Vienna diede lo splendido esempio del passar sopra al cerimoniale, sedendo re e ministri a tavola rotonda.

Le negoziazioni si conducono per via di *note e memorie*, o di discussioni verbali, che consegnansi in processi verbali, o *protocolli*. Un plenipotenziario talvolta espone un *voto*, cioè l'opinione del suo sovrano sopra un oggetto in discussione, e si fa in forma di *note verbali* o *memorandum*, senza introduzione, nè conclusione, nè cerimonie, esponendo lo stato della quistione, e dichiarando concisamente l' opinione che si adotta e le sue ragioni.

Il congresso si chiude coll' atto finale, che può essere un *trattato*, o un *recesso generale*, cioè una transazione comune che coordina fra essi i differenti trattati particolari, o una *dichiarazione* come nel congresso di Lubiana, o una *decisione arbitrale*.

Oggetto delle negoziazioni sono le differenze che accagionarono la guerra, salvo il caso che una parte sia soccumbuta affatto e non le resti che accettare le condizioni. Per agevolare le trattative si stabilisce una *base*, la quale poi si modifica. Base può essere o il possesso (*uti possidetis*) ciascuno conservando quel che la vittoria gli diede; o il ristabilimento delle cose come prima della guerra (*uti possidebatis* o *status quo ante bellum*); nel qual caso si distingue o il possesso effettivo (*status quo de facto*) o il possesso quale avrebbe dovuto o che dovrà essere legittimamente (*uti possidebitis*, o *status quo de jure*), o coi *compensi* che potranno essere stabiliti.

Qualora si complichino le domande ed i reclami delle potenze, giova il chiedere l'intera comunicazione delle pretensioni dell'avversaria e palesare le proprie; modo di accordarsi, quando anche alle prime sembri che si dissenta affatto. I plenipotenziarii tengono continuamente informato il loro governo de' protocolli.

Se non si può convenire della pace, si ripigliano le ostilità; ma il più de' congressi riescono a conclusioni pacifiche. In tal caso si stende il trattato di pace. Questo si suol cominciare fra le potenze cristiane dal *nome della santissima e individua Trinità;* seguono a questa intitolazione i nomi degli stati o sovrani contraenti, l' esposizione sommaria dei motivi del trattato e dei principii e delle intenzioni dei contraenti; vengono poi i nomi ed i titoli dei plenipotenziarii.

A questa introduzione tengono dietro gli *articoli generali*, così detti perchè senza decidere i punti contestati, si usano in tutti

i trattati di pace; enunziando che la pace è ristabilita, a qual epoca cesseranno le ostilità, qual regola si osserverà per le contribuzioni di guerra imposte, il cambio dei prigionieri, l'amnistia ec.

Seguono gli articoli *particolari*, portanti le condizioni della pace sui punti controversi e le future relazioni delle parti contraenti. Degli articoli particolari alcuni talvolta sono segreti, e non vi si dà pubblicità come gli altri. Si suole pure riconfermare i trattati antecedenti fra esse potenze, in quanto non si oppongono al nuovo; e quest' uso generalmente introdotto induce a credere aboliti quelli che nominatamente non vengono confermati.

Se le potenze belligeranti erano molte, due possono far un trattato fra loro, senza che obblighi le altre.

I coalizzati, o conchiudono ciascuno una pace particolare per se stessi, o fra tutti si fa una pace comune che stendesi in numero sufficiente di esemplari; o un solo stipula la pace, o si lascia aperto il protocollo, in modo che gli altri vi possano accedere. Le potenze ausiliarie possono da una delle principali essere comprese nel trattato, ottenendosi per esse la pace, l'amnistia, o anche particolari vantaggi; ma esse non sono considerate come contraenti, nè se ne esige una formale accettazione. Se qualche potenza protesta contro il trattato, o qualche articolo di esso, deve inviare ai contraenti atto di gravame o di riserva.

Gli obblighi contratti cominciano generalmente dal giorno che sono scambiate le ratifiche. Ma se per avventura nascono dubbii e differenze sul modo di eseguire il trattato o sull' interpretazione dello stesso, in questi casi occorrono convenzioni suppletorie, recessi, interpretazioni ecc.

Giova però di qui avvertire che da qualche tempo per lingua ufficiale de' trattati, è stata adottata la francese.

Molte collezioni si fecero dei trattati, e la più compiuta è quella di J. Du Mont, *Corps universel diplomatique du droit des gens contenant un recueil des traités d' alliance, de paix, de trève, de neutralité, de commerce, d' échange, de protection, et de garantie, de toutes les conventions, transactions, pacts, concordats et autres contracts qui ont été fait en Europe depuis le règne de l'empereur Charlemagne jusqu' à présent ec. ec.* Amsterdam 1726 al 1731 in 8 volumi in foglio.

Ne forma seguito il *Supplément au Corps universel diplomatique.* Ivi 1739 vol. 5 in foglio. Il primo di questi ultimi volumi contiene la storia dei trattati antichi dal 1496 avanti l' era volgare fino all' 813 fatta dal celebre G. Barbeyrac; il secondo e terzo volume comprendono i supplementi fatti da G. Rousset; il quarto e quinto comprendono il cerimoniale diplomatico delle Corti di Europa.

Più tardi uscì l' opera di J. de Martens, *Recueil des princi-*

paix traités d'alliance, de paix, de trève, de neutralité, de commerce, des limites, d'échange ecc. Gotinga 1761-1801, e il *Nouveau Recueil* dello stesso autore, dal 1808 al 1842.

Infine ed a completamento di questa parte cotanto interessante della scienza politica è *l'Histoire générale des traités de paix, et autres transactions principales entre toutes les puissances de l'Europe depuis la paix de Westphalie; ouvrage comprenant les travaux de* Koch, Schaell ecc. ecc. entièrement refondus et continués jusqu'à ce jour, par M. le Comte de Garden.

Conclusione. — L'articolo 5 dello statuto, sul quale noi abbiamo fin ora fatto le nostre osservazioni per ben chiarirne l'intelligenza, per le tante disposizioni che esso racchiude, e che confida, come di diritto, al potere esecutivo, non lascia di presentare ulteriori serie considerazioni, le quali giovan molto a tenersi presenti. Onde fare che questo articolo riuscisse del tutto completo, noi qui inseriamo le dotte osservazioni svolte dall'egregio Balbo, che volle darne un saggio nella lodata sua opera; e ciò specialmente perchè fu egli il primo ad esaminare lo spirito del nostro statuto, con quell'alto accorgimento che tanto lo distingue, ed anche perchè fu egli l'eletto propugnatore della libertà italiana. Ecco quindi come egli ragiona:

« In tutte quante le monarchie rappresentative il principe è capo di ciò che si chiama in Inghilterra col nome generico di governo, ed in Francia e da noi con quello speciale di amministrazione; il principe nomina a tutti i carichi dello Stato e della Corte, negozia, conchiude e ratifica i trattati colle Potenze estere, dichiara e governa la guerra, ed è perciò capo supremo dell'esercito. Ma tutti questi poteri dati alla Corona quasi egualmente da tutte le teorie, sono poi disuguali nella pratica di quasi tutti i paesi. Ondechè ci è forza discorrerne ad uno ad uno. »

« Quando all'amministrazione la quale in Francia e tra noi s'intende così, che da taluni si chiama, quasi distinta dagli altri, *potere amministrativo*, ne sarebbe a dire molto a lungo. E perchè poi questa è materia la quale implica quella delle libertà provinciali e comunali, perciò ce ne verrà detto meglio allorchè tratteremo degli ordinamenti di quelle e delle altre libertà. Qui ci basterà notare, che sono in ciò, come in tutto, due metodi molto diversi, l'inglese-americano, ed il francese imitato più o meno sul continente e servilmente in Italia. Colà oltremare il principe o il presidente, i ministri e tutto insieme il governo, amministrano poco, alla larga, con pochi amministratori od impiegati centrali, provinciali o comunali. Colà, l'averne molti nominati e pagati dalla Corona o dal presidente, parrebbe una estensione liberalissima ed intollerabile della prerogativa in generale; e specialmente di quella parte di essa che si chiama il *patronage*, e vuol dire pa-

tronato, disposizione di nomine e paghe, le quali accrescono naturalmente il potere effettivo di chi nomina e paga. Ondechè si vede quanto sia erronea, od anzi falsa del tutto, quella opinione di tanti nostri liberali democratici poco eruditi nei fatti onde più parlano: che l' Inghilterra sia un paese dove la prerogativa è rimasta più che altrove ed esageratamente od anzi mostruosamente potente; e che quindi non sia a prendere esempio di colà, per qualunque nazione voglia essere sufficientemente libera e liberale. Il fatto sta semplicemente tutt' all' opposto. — E sta del paro all' opposto di quell'altra opinione, che la Francia, ordinatasi di botto su migliori e più larghe teorie, sia ordinata a più libertà e liberalità. Il fatto sta, che non s'ordinò di botto, non a teoria, e non a più libertà. Le teorie dettarono sì i primi ordinamenti dell'89 e del 91, del 93 e del 96, od anche dell'800. Ma sorse allora quell' uomo di poca teoria e molta pratica, e pratica militare assolutissima, il quale ordinò l'amministrazione del suo Stato, e già Imperio, a modo assolutissimo di un reggimento o d'un esercito, con que' sottoprefetti, prefetti, governatori ed amministratori generali, la cui disciplina ed obbedienza disgradava quella dei sottotenenti, tenenti, capitani, colonnelli o generali. Fin lì stava benone. Napoleone faceva tutto l'opposto che Luigi Filippo poi: circondava una supposta e cadente repubblica con istituzioni monarchiche, imperiali, assolutissime. Ma la contraddizione fu poi, quando i Borboni, reduci nel 1814 e fondatori di una monarchia rappresentativa, serbarono tutto questo ordinamento amministrativo, fatto ad uso dell' imperio assoluto. E la contraddizione accrebbe quando nel 1830 si pretese venire alla verità della carta e della costituzione rappresentativa, anzi alle istituzioni repubblicane circondanti la monarchia, e pur si serbò l'ordinamento amministrativo assolutista; ondechè si vede, che fu allora una stranissima complicazione, una fusione contro natura, un vero pasticcio di costituzioni e d' istituzioni assolutiste, monarchiche, rappresentative e repubblicane. E quindi poi cessa o scema almeno la meraviglia, che tutto ciò sia cascato in rovina, si sia sfasciato al primo urto. — E cresce la meraviglia di quell' altro fatto presente, ma scemerà forse quella di un altro probabile: che la novissima repubblica francese abbia serbato pur essa l' ordinamento amministrativo imperiale; e che forse ciò nemmeno non duri. Il fatto, il gran fatto sta, che son sessant'anni da che quel grande ed ingegnosissimo popolo non sa pigliare una franca risoluzione, una franca, sincera e compiuta forma di governo, una forma che non rinneghi il proprio nome, una forma ed un nome che non sieno circondati d' istituzioni contraddittorie in un senso e talora in due. Nè si può dire che tutto ciò non sia veduto e perfettamente capito da quella nazione, a cui per certo non

manca l' ingegno; ed ultimamente ancora fu esposto e svolto tutto ciò molto meglio e più a lungo che noi faccia nè possa far io qui o altrove. Ma la nazione francese è appunto come quegli uomini nei quali abbonda e soverchia la facoltà dell' ingegno, attutendo quella della volontà, e che vedendo il pro e il contro di ogni cosa vivissimamente, rimangono sovente titubanti nella scelta del meglio. Che se si faccia lecito ad uno straniero, ma ad uno che conobbe, che studiò, ed amò ed ama quella nobil nazione da cinquant'anni oramai per l'appunto, ad uno che le è stretto colle rimembranze, con la gratitudine, e con gli affetti più intimi e più sacri; se, dico, mi si faccia lecito esporre intiero il mio pensiero, io dirci: che quell'esitanza a lasciare gli ordinamenti amministrativi colà stabiliti, ma disapprovati, fu ed è accresciuta da due gravi pregiudizi nazionali, l' entusiasmo per ogni cosa napoleonica, e l'antipatia ad ogni cosa inglese. Quest'ultima principalmente è, a parer mio, il peccato politico capitale de' Francesi. E molti altri errori loro, forse tutti, venner di lì. Anche lì, la superbia nazionale perdette sovente le cose migliori. Non par vero, non par possibile colà, dover imitare le istituzioni, e massime gli ordinamenti particolari inglesi. Anche là si dice e si grida: prendiamo all'ingrosso da altrui posciachè è ineluttabile, ma applichiamo almeno a modo nostro ne' particolari: e non si pensa, che, quando si piglia il grosso, bisogna pigliare il minuto, fino a quel punto che questo serve a coordinare quello e tenerlo su; che la volontà di pigliare un tutto implica pigliarne le parti principali; che pigliando onde che sia una forma di governo, è forza pigliarne le istituzioni che lo circondano. — E tornando a noi Italiani, a noi non meno o più superbi, a noi che vorremo pur troppo sempre *far da noi*, in pace come in guerra, a noi che due anni fa in tutta la penisola, ed ora per anche in una parte di essa, andavamo ed andiamo fantasticando di non so quali forme di governi, le quali sieno libere e rappresentative, ma pur sieno diverse da tutte l'altre straniere, sieno tutte nostre, proprie, nazionali, italiane; a noi che tra tutte queste superbie e pretensioni cadiamo pur sempre in imitazioni servili, e quasi sempre nella francese; a noi, o tra noi, dirò con più arditezza ed autorità di compatriota: che uscire del tutto dalle imitazioni straniere in cose fatte, sperimentate, e vecchie là, e novissime qua, non è possibile, è un sogno, un mal sogno, che non si dovrebbe, quando si potesse, effettuare. —Ma che sarebbe tempo oramai uscire da quelle imitazioni quasi secondarie in che caddero gli imitatori, Spagna, Francia ed ultimamente perfino Germania; che gli sperimenti, le titubanze, le continue mutazioni e rivoluzioni, le male sorti di que' tre paesi da sessant' anni ci dovrebbero disgustare finalmente da tutte quelle imitazioni secondarie; e che, imitazioni per imitazioni, tanto o meglio varrebbe

attenerci alla imitazione primaria di quella nazione inglese, sola vecchia ed esperta, anzi sola felice finora in fatto di monarchie rappresentative. — Un di quegl' ingegni meravigliosi, quasi miracolosi per la loro lucidità nell' universalità, che non si trovano forse se non in Italia, Leonardo da Vinci, disse già ad uso dei pittori: imitate la natura direttamente e non i pittori che l' hanno già imitata, per non esser detti nipoti anzi che figli della natura. Ed io ridico: imitiamo almeno i primi inventori, e non gl' imitatori di questa magnifica macchina della monarchia rappresentativa. Figli siamo per forza, ed in fatto, dell' Inghilterra, tutti quanti noi popoli liberi di Europa ed anche dell' altra parte dell'orbe; non vogliamo, potendo esser figli, scendere a grado di nepoti, e farci tra la nostra superbia imitatori d' imitatori. »

« Il principe negozia, conchiude e ratifica i trattati politici e commerciali in tutte le monarchie rappresentative. Dico in tutte quelle che vogliono rimaner tali. Perciocchè in alcune che vollero circondarsi d'istituzioni repubblicane, o più francamente lasciar l'addentellato alla repubblica, non fu lasciato intiero questo potere al principe, fu dato in parte alle assemblee, come alla legislativa francese del 1791, ed alle Cortes spagnuole nel 1812. Ma è, e debb' essere domma di ogni monarchia rappresentativa, che il principe vi rappresenta solo la nazione appresso agli esteri; ed è corollario di quel domma od assioma, che il principe faccia egli tutti tre quegli atti consecutivi di *negoziare*, *conchiudere e ratificare i trattati*. Bensì, in tutte le monarchie rappresentative è necessario l'assenso del parlamento per quelle disposizioni dei trattati, le quali implicano mutazioni di spese o di redditi per la nazione; e questo pure è corollario dell'altro domma universale, che le spese ed i redditi debbono essere stanziati dal parlamento. Ancora alcune costituzioni aggiungono a questo assenso parlamentare quello pure delle disposizioni implicanti mutazioni del territorio nazionale. E quindi sorge una quistione diversamente sciolta nelle diverse costituzioni tradizionali o scritte: se quest' assenso parlamentare debba essere dato prima o dopo della ratifica del principe. Ma io crederei che questa sia una di quelle numerose quistioni, le quali non si possono sciogliere se non appunto dalla costanza delle tradizioni o dalla lettera degli statuti, e che perciò non entrano nell' assunto mio. E prendo questa prima occasione di accennare la differenza che corre, ed intendo corra, tra questi miei studi e quelli che si chiamano propriamente *trattati di diritto costituzionale*. Questi, in qualunque paese si facciano, sogliono e debbono avere in mira la costituzione del paese, per ispiegarla, commentarla, paragonarvi le costituzioni diverse, ed anche accennarne i miglioramenti legalmente possibili; ma non adempirebbero al loro titolo, cadrebbero in quelle bugie implicate, in

quelle contraddizioni tra i nomi e le cose, le quali, io credo doversi fuggire sempre e in ogni cosa, se perdessero di mira la costituzione del paese. Io all' incontro, avendo posto sul titolo di questo volume *Della monarchia rappresentativa in Italia*, e consistendo quest' opera di parecchi Stati, i quali avrebbero statuti di lettera diversa, quand' anche Dio volesse che tutti li avessero, è chiaro, è conseguente, che io non potrei attenermi alla spiegazione ed al commento di nessuna lettera precisa dell'uno o dell'altro di quegli statuti; e tanto peggio, quando pur troppo sono ancora parecchi de' nostri Stati nel tristo periodo d' elaborazione di essi. Che più? egli è appunto perchè siamo pur troppo in tal periodo, che può ancora essere non inutile questo mio studio men positivo, più generale ed elementare; non inutile in quegli Stati che non hanno per anche nè tradizioni nè lettera di statuti; non inutile per conseguenza, in generale, a quest' Italia, solidaria sempre tutt' intiera degli errori e delle sventure di tutti i suoi figli. Ma sia detto una volta per tutte, che discorrendo non solamente colla libertà conceduta ne' paesi liberi anche ai trattati di diritto costituzionale, ma con quella naturalmente più ampia di uno studio più generale e meno applicato, io intendo tuttavia e pretendo non essere secondo a nessuno in rispetto a devozione alla lettera di quello statuto che regge il paese, onde sono cittadino, a quello statuto che avrà sovra tutti gli altri italiani presenti o futuri il vantaggio, l' onore d' essere stato dato dal Principe martire della libertà e dell' indipendenza di Italia, da quel principe che è onor mio aver amato e servito. »

« Il principe è in tutte le monarchie rappresentative capo dell'esercito in guerra ed in pace. Non già che sia testualmente detto dalla lettera di tutti gli statuti scritti, nè così sancito dalla unanimità degli interpreti della costituzione tradizionale inglese; ma è così sancito dal fatto: che dappertutto il principe nomina tutti gli uffiziali dell'esercito dall'ultimo sottotenente ai generali ed al generale in capo, dove è. — È vero che in Francia, e forse in alcuni dei paesi imitatori di lei, l'avanzamento è regolato per legge di anzianità; ma primamente, anche là il principe, nominando secondo quelle leggi, nomina egli in nome suo proprio, ed ha poi una parte notevole degli avanzamenti a piena disposizione sua, a suo buon piacere, senza altra niuna responsabilità nemmeno morale; ondecchè in risultato egli ne riesce forse più influente e potente, che non dove il principe è lasciato più libero dalla legge, ma più responsabile moralmente e politicamente in generale. E quindi io non mi perito di conchiudere, che per la realità dell' equilibrio costituzionale, e tanto più poi l'uniformità e il bene dell' esercito che è parte così essenziale del bene di tutti i paesi e principalissimamente de' nostri, è molto meglio lasciare al prin-

cipe l' intiera facoltà delle nomine, rimettendosene a lui se egli voglia regolarne parte sull'anzianità e parte sul merito, e la scelta dei capi, o dei corpi, o dell' ispettore, o del comandante in capo, o del ministerio. Quanto a questo comandante in capo, è da avvertire che egli esiste nella sola Inghilterra, e non in nessun altra monarchia continentale, dove comandante in capo rimane sempre il principe. Che anzi, credo che in Inghilterra credano molti, il re non potere o dovere comandare l'esercito egli personalmente, nemmeno in guerra. Ma quest'opinione, che non è per certo appoggiata a niuo testo di legge brittannica, non mi pare essere nemmeno a niuna consuetudine storica. E ad ogni modo, questo sarebbe uno di que' casi in che non si dovrebbe nè potrebbe imitare l' insulare Inghilterra da niuno Stato continentale. L' importanza ed i pericoli della guerra sono tutt' altri qui che non colà. Qui le guerre sono sovente quistioni di esistenza, casi supremi per ogni popolo, per cui si tratta allora d'essere o non essere; casi perciò in che il principe non rimarrebbe principe, non rappresentante supremo della nazione, non rappresentante speciale rimpetto agli stranieri, se non fosse presente, non fosse a capo di quella che è allora rappresentanza compiuta della nazione, della rappresentanza armata, dell'esercito. Percioechè così è, per Dio; intendasi o non intendasi dai rappresentanti non armati e pacifici: la loro rappresentanza e le loro grida sono un nulla in questi casi; la vera rappresentanza nazionale, quella che sola conta allora, è l'esercito. Quello stesso saper morire sulle sedie curuli che si suol promettere in tali casi, ma io non veggo si sia effettuato mai in niun caso, salvo uno, dei repubblicani romani, — dico degli antichi, — non servì, nemmeno allora, a nulla; servì Camillo a capo degli esuli armati e redui, il quale ed i quali si costituirono appunto, prima e dopo della vittoria, in vera rappresentanza nazionale, rescissero e rifecero essi i trattati, senza badare a quelli fatti dalla rappresentanza pacifica ma allor nulla. E il principe che vorrà essere principe, sarà sempre a capo di questa allor sola e vera rappresentanza nazionale; e se mai si rinnovasse, che Dio lo tolga, lo stupido esempio di una rappresentanza così gelosa del principe che gli tolga d'essere a capo, egli, se vorrà esser principe, rinnoverà l'esempio di Carlo Alberto, anderà porsi alla coda; quell' esempio di abnegazione e di martirio morale che supera, a parer mio, tutti gli altri dati da quel generosissimo e sventuratissimo principe, principe vero sino all' ultimo. »

« L' uffizio vero ed opportuno delle Camere in questa materia non è d' impicciarsi nelle nomine degl' uffiziali o nei comandi, nè d'impedirne il principe, nè, peggio che mai, d' impedir tutto (esempio dato pur questo), entrando a sindacare, discutere ed imporre operazioni strategiche o tattiche, ma di discutere e determinare la

forza dell' esercito in pace ed in guerra. Questo si è uffizio parlamentare di tutti tre insieme i poteri, e non del solo supremo. Sarebbe tale, se non per altro, come conseguenza dell' uffizio e diritto di stanziare le spese; in tutti gli altri Stati continentali la spesa principale è questa appunto dell' esercito. Ma poi e principalmente, l' esercito non causa, non fa solamente spesa di danaro, causa e fa spese di sangue nazionale; ed implicherebbe contraddizione, che il consenso, la cooperazione, necessaria a stanziare la spesa meno preziosa, non fosse necessaria poi a quella più preziosa. Infatto, tutt' i parlamenti stanziano l'una e l'altra cosa, la spesa annua pecuniaria dell'esercito, e l' annua leva. Sul continente si fa più francamente, determinando appunto il numero dei coscritti o soldati nuovi tratti a sorte tra i giovani giunti a tale o tal anno di virilità; in Inghilterra, dove la leva non si fa così a sorte ma per ingaggiamenti volontari, si segue un modo diverso che viene al medesimo scopo, di tener l' esercito dipendente dal voto annuo delle Camere; queste votano annualmente il *Riot-Act*, cioè la legge penale o disciplinaria, senza la quale si sa che nè quello nè niun esercito può stare in piedi un anno, nè un mese. Ma questo è uno di que' mezzi termini, o modi indiretti, con che quel popolo pratico arrivò a tutte le sue libertà, senza attendere mai a regolarizzarle più esplicitamente. Ma dove le libertà si sono ordinate più metodicamente, è meglio per certo che sia ordinata anche questa nel modo più franco e più esplicito. È un nuovo caso di non imitare l' Inghilterra. » — Balbo, *Della Monarchia rappresentativa*, lib. II, cap. II.

ARTICOLO SESTO

Il Re nomina a tutte le cariche dello Stato: e fa i decreti e regolamenti necessarii per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza, o dispensarne.

Osservazioni. — Appartenendo al re il potere esecutivo, spetta a lui il dritto di nominare a tutte le cariche dello Stato, di eleggere gli agenti che uniformemente disimpegnino, ciascuno nella loro rispettiva sfera, quelle funzioni che sono inerenti al potere esecutivo, le quali riguardano, sia l'amministrazione propriamente detta, che quella ch'è specialmente attribuita al potere, cui spetta di amministrare la giustizia in nome del re.

I primi agenti del potere esecutivo sono i minisri; gli agenti subalterni poi anche eletti dal re, curan l' andamento delle varie parti dell' amministrazione comunale e provinciale a tenore dello statuto, sotto la direzione e vigilanza degli agenti primari, secondo l'ordine gerarchico del sistema amministrativo stabilito nello Stato,

in modo che i rispettivi loro atti e gli emanati provvedimenti si riguardano, e sono in diritto considerati come una emanazione del potere ministeriale, e fittiziamente del capo del governo in cui risiede il potere esecutivo, centro dell' amministrazione dello Stato.

Se al re appartiene il dritto di nominare i pubblici funzionarii, pare che ad esso per conseguenza appartener debba quello di rimuoverli per giuste cause, sotto la responsabilità dei ministri.

Le leggi hanno però saggiamente determinate alcune formalità che in certa guisa vincolano l' arbitrio dei ministri, mentre tutelano l' interesse e l' onore del pubblico.

D' altronde è necessario e regolare, che colui ch'è investito del potere esecutivo possa provvedere all' esecuzione delle leggi con decreti e regolamenti; ed è pur necessario che questi sieno emessi in precisa conformità delle leggi stesse, cioè senza deluderne e tergiversarne l'applicazione nei singoli casi emergenti; è necessario ancora che nei relativi provvedimenti non sia nè alterato, nè violato lo spirito delle leggi approvate dal potere legislativo e dal Re sanzionate.

La legge come osservano i redattori del codice francese, deve essere uniforme e permanente. Essa si deve limitare a fissare per mezzo di grandi viste le generali massime del dritto, e stabilire principii fecondi di conseguenze. Spetta al potere esecutivo, sempre sotto la responsabilità de'ministri, di dare alle leggi lo sviluppo necessario per mezzo dei regolamenti di esecuzione, salvo in ogni caso la sostanza e la integrità delle leggi medesime (1).

Diciamo, salva la sostanza e la integrità della legge, perchè se grave è il pericolo, non gravi sono le difficoltà, che possa il potere esecutivo con speciali decreti per l'esecuzione della legge invadere le attribuzioni del potere legislativo, il che potrebbe più specialmente verificarsi allorquando nella legge dichiarasi che sarà provveduto con decreto reale al modo di esecuzione della legge medesima o di alcune disposizioni speciali in essa contenute. Soprattutto poi importa che i ministri si astenessero dall'emettere tante circolari, regolamenti, istruzioni, risoluzioni di quesiti e simili, siccome quelle che nel fatto vincolano gli uffizii dipendenti, senza che siano rivestiti delle forme volute dallo Statuto, cioè della firma del Re, e senza che avessero ricevuto la necessaria pubblicità.

(1) La divisione dei poteri è la pietra angolare del sistema costituzionale. Il parlamento delibera, ed il governo del Re esegue: così il potere legislativo rimane distinto dal potere esecutivo ch' è quanto dire dall'amministrazione. L' uno e l'altro di detti poteri sono poi distinti dal potere giudiziario, per cui nè il Re, nè il parlamento sarebbero abilitati ad interloquire o prender parte ad un giudizio, a modificare od annullare una decisione dei magistrati.

Su questo proposito nacque nel Belgio la quistione se competeva all' autorità giudiziaria di non applicare i regolamenti ed i decreti che non si trovano conformi alla legge? E poichè la costituzione di quel regno conteneva a questo riguardo una disposizione espressa nell'art. 107, cioè che le Corti ed i tribunali non debbono applicare le decisioni ed i regolamenti generali, provinciali e locali, allorquando non sono conformi alle leggi, mediante questa disposizione restò definita la quistione si sovente agitata di sapere, se l' autorità giudiziaria sia abilitata a giudicare della validità degli atti dell' autorità amministrativa, e fu rivendicata ai tribunali tutta la loro indipendenza, consacrando il principio, che la legge dev' essere la sola regola delle loro decisioni.

Secondo la giurisprudenza francese, ai tribunali ed alle Corti non si accorderebbe se non la facoltà di riconoscere la sola forma degli atti, senza che loro sia lecito l'investigare, se nella redazione dei medesimi, vi sia stato o pur no eccesso di potere (1). Ma presso di noi, nè lo Statuto, nè il codice penale, nè qualsiasi altra disposizione legislativa avendo attribuito a qualsiasi giudice una tale competenza, i tribunali non furono sempre di accordo nei loro giudizi intorno a cosiffatte quistioni; in generale però è prevalso il principio, che i regolamenti, le istruzioni o i decreti emanati dal potere esecutivo per l' esecuzione od in esecuzione di una legge, debbano intendersi obbligatorii tuttavolta che non trovansi evidentemente a questa contrarii.

Però non è da tacersi che la Camera del Parlamento subalpino nella sua tornata del 24 maggio 1855 avrebbe implicitamente ammesso un diverso principio, quello cioè, che non spetti ai tribunali se non l'applicazione del regolamento o decreto qual fu emanato, salvo alla parte interessata il ricorso all' autorità amministrativa che lo sanciva. Trattavasi nel caso concreto di un regolamento daziario del municipio di Mondovì che era stato approvato con decreto reale, nel quale riscontravansi diverse disposizioni contraddicenti alla legge generale. Il ministero propugnava la tesi che competesse ai tribunali di rifiutar l' applicazione del regolamento illegale, la cui approvazione perciò doveva intendersi surrettizia e non vincolatrice dei contribuenti; ma la Camera deliberò che la petizione che le era stata presentata dai diversi proprietari e commercianti contro l' illegalità di detto regolamento, venisse trasmessa al ministero per gli opportuni provvedimenti.

---

(1) Hello, *del Regime costituzionale.*

ARTICOLO SETTIMO

Il Re solo sanziona le leggi e le promulga.

Osservazioni.—Indipendentemente dal dritto di cui il Re è investito di presentare una legge e di concorrere coi suoi ministri alla discussione della medesima, egli ha altresì il diritto di *sanzionarla* (1) vale a dire ha il diritto di accordare o rifiutare la sua approvazione alla legge adottata dalle due Camere.

Nella carta costituzionale del 1814 promulgata in Francia, il diritto di sanzionare la legge sembrava una formola superflua, poichè l'iniziativa di presentare la legge si apparteneva esclusivamente al Re, ed era difficil cosa, che egli avesse potuto avere qualche motivo o qualche interesse di rifiutare la sua sanzione ad una legge, che in generale emanava da lui; ma in oggi, e presso di noi, la cosa è ben diversamente, poichè ciascuna delle due Camere ha l'iniziativa di proporre le leggi. Può ben quindi avvenire che una legge, che al sovrano non piace approvare, sia stata adottata dalle due Camere; e quindi, in questo caso, è evidente che la sanzione del Re debba essere rifiutata. Lo stesso debba dirsi per la legge che proposta dal Re avesse ricevuto degli emendamenti tali, che la rendessero diversa da quella proposta. — D'altronde quantunque il Re esercitasse il potere legislativo, collettivamente alle due Camere, quando per mezzo dei suoi ministri sostiene la sostanza e l'opportunità dei progetti di legge in suo nome presentati; quando annuisce od oppugna a quelle leggi che sono ammesse in discussione sulla proposizione fattane alla Camera; quando i suoi ministri nella qualità di deputati eletti hanno avuto parte nella votazione o parziale o generale sulla legge; quando in fine per propugnare progetti di legge in materie più speciali nomina de' Commissari per le relative discussioni in parlamento; pur tuttavia quando queste leggi trovansi votate dalle due Camere nel senso stesso proposte o propugnate dal governo, le medesime non hanno tuttavia esecuzione finchè il Re non le abbia *sanzionate e promulgate*. Tale sanzione non potrà essere ritardata oltre i termini indicati nell'articolo 3 della legge del 23 giugno 1854 (2), in difetto la legge, benchè votata s'intenderà abbando-

(1) Secondo la sua etimologia la parola *Sanzionare* deriva da *Sanctio Sanctus*, che esprime l'atto col quale una cosa ri rende *santa, inviolabile, obbligatoria*:—*Sancta res dicitur ob sanctionem qua res ita munita est ut violari impune haud possit.* Festus *voce Sanctum.*

(2) « Le leggi (dice questo articolo) sono esecutorie in virtù della

nata, cioè come non avvenuta; cosicchè la promulgazione di cui qui trattasi è propriamente la sanzione che il Re impartisce alla legge; è l'ordine ai ministri di provvedere per la sua esecuzione ed osservanza.

Le leggi sanzionate dal Re, sono dal ministro proponente trasmesse al guardasigilli affinchè costui vi apponga la sua firma ed il gran sugello dello Stato. Se però incontrerà qualche difficoltà, rispetto alla forma esteriore delle leggi, sospenderà di sottoscriverle e di apporvi il gran sugello, e ne farà relazione in consiglio de' ministri.

Le leggi promulgate sono immediatamente inserite nella raccolta degli atti del governo, la quale non è che la collezione ordinata ed uffiziale delle leggi decreti e regolamenti di amministrazione e di decreti governativi. Tale raccolta per la indicata legge del 23 giugno 1854 assume, nell'ordine legale, un' importanza la più grave, in quanto che dalla inserzione di ogni legge nella raccolta, prende origine e decorrenza il termine fissato per l'obbligatoria osservanza, della legge inserita, nelle varie province dello stato. È vero che tale inserzione non prende data deffinitiva se non dal giorno in cui il giornale uffiziale del Regno ne avrà data uffizialmente avviso; ma siccome questo avviso non importa se non la semplice indicazione del numero progressivo della raccolta ed una breve designazione dell' oggetto della legge, colla sua data, è ovvio riconoscere, come tutto il fondamento della *pubblicità* che la legge deve ricevere sta nel fatto dell' inserzione predetta. Nè vale il dire che il governo provveda, come per legge alla pubblicazione di un esemplare della legge in tutti i capoluoghi de' comuni, poichè un tal sistema non offre alcuna garentia, essendo costante, che in molti comuni anche importanti, la pubblicazione delle leggi quale si pratica presentemente, è ben lontana dalla regolarità.

Qualunque sia l' oggetto di una legge, accorda essa diritti od imponga obbligazioni, deve esser fatta nota al popolo nel modo il più solenne, e tale che niuno possa dubitare della sua esistenza, nè protestarne l' ignoranza. La verità e la giustizia di questo principio non esigono dimostrazioni. Solo osserveremo che la sola e vera pubblicazione produttiva degli effetti legali non può essere altra che quella che viene e deve essere eseguita in ciascun comune. Soltanto il fatto di tale pubblicazione può escludere ogni pretesto dell'ignoranza della legge e stabilire una presunzione legale,

---

« promulgazione che n'è fatta dal Re prima dell'apertura della ses-
« sione parlamentare immediatamente successiva a quella in cui
« furono votate, salvo che nella legge medesima sia stabilito un
« altro termine di promulgazione ».

giacchè manca la possibilità morale di una pruova positiva che ad ogni individuo sia noto il tenore della legge, non essendo certamente il legislatore tenuto a dirigere la pubblicazione a ciascun individuo; egli ha compiuto al dover suo quando la legge fu notificata al corpo intiero della società, nè puossi allora ammettere giustamente scusa d' ignoranza in chi che sia (1).

Quindi è da stabilirsi per massima generale che la *sanzione*, e la *promulgazione delle leggi* sono i due atti sostanziali in dipendenza dei quali sono i cittadini obbligati all' osservanza del prescritto in esse contenuto. Senza la *sanzione sovrana* propriamente nun esiste la legge, ancorchè le singole disposizioni siano dal popolo conosciute per la fattane discussione nelle Camere: havvi soltanto un *progetto*, un voto della *rappresentanza*, a cui il Re può dare o negare la sua sanzione; atto questo per cui esercita egli il potere legislativo cumulativamente alle due Camere. In conseguenza di che la legge ancorchè approvata dal re non è pei sudditi obbligatoria, se di essa manca la *promulgazione* e la *pubblicazione*.

ARTICOLO OTTAVO

Il Re solo può far grazia e commutare le pene.

Osservazioni. — Se egli è vero che il Re può far grazia e commutare le pene, non è poi vero che egli possa dispensare alcuno dall' osservanza delle leggi, nè sospendere l' esecuzione delle medesime a mente dell' articolo 6 dello statuto.— Il dritto di far grazia è illimitato. Però sotto un governo ben ordinato l' esercizio di

(1) « Ci s' insegna, dice Hello, che niuno è riputato ignorare la legge; quindi si attribuiscono al volgo delle cognizioni che il lavoro di tutta la vita procura a stento alla mente più vasta e più forte. Non conosco più violenta finzione. Convengo ch' è un bisogno dell' ordine sociale, e che non vi è atto della nostra giustizia che senza di essa non fosse iniquo o assurdo. Ma bisogna che mi si conceda, che per avere il diritto d'imporre a tutti gli uomini questa eccessiva presunzione, il governo dee cominciare dal fermare ciò che essi sono reputati conoscere. Come potete esigere che io sappia ciò che volete, se voi stesso l' ignorate, e se volete una cosa quì un'altra là, e se l' enorma raccolta delle vostre variazioni racchiude una scienza o un mistero impenetrabile? Quasi tutt' i governi hanno imitato a modo loro Caligola, che aveva fatto scrivere una legge in caratteri sì minuti e l'aveva fatta attaccare a tale altezza, che era impossibile il leggerla. Il reggimento costituzionale solo ha il diritto di prevalersi dell'assioma *che nessuno è reputato ignorare la legge*, perchè solo fa ciò che si conviene per giustificarlo. » — Hello, *Del regime costituzionale*.

un tale prezioso dritto di sovranità non è esercitato dal mero beneplacito del Re, ma sibbene esso viene determinato da considerazioni di equità ed anche d'interesse pubblico (1).

Secondo Grozio (2) le ragioni per le quali può il sovrano assolvere un reo possono reassumersi specialmente nelle seguenti: rigore eccessivo della pena rapporto al fatto di cui si tratta: le *circostanze attenuanti*, di cui a termini di legge non siasi potuto dai giudici tener conto adeguato; i servigi passati prestati dal colpevole o da taluno di sua famiglia in favore dello Stato: una rara industria o qualche altra circostanza che lo renda commendevole, e dia speranza di cancellare il misfatto con grandi o benefiche azioni; il numero della prole del condannato.

Ora però l'instituzione dei giurati ha reso più rari i casi di grazia o di commutazioni di pene, perchè è nell'essenza di questa forma di giudizio di apprezzare e valutare ogni circostanza favorevole all'accusato e di tener conto possibilmente di ogni considerazione di equità. Ciò malgrado il principe avrà sempre il modo di eseritare la più bella prerogativa della sua corona, quella cioè del diritto di grazia, sia con generali indulti in materia contravvenzionale, sia con largbe *amnistie* ai delinquenti politici, i quali non mancheranno mai a sorgere, come non mancano mai matti all'ospedale.

(1) La grazia è un atto mercè il quale il Re assolve o diminuisce la pena degl' individui che han subìto una condanna giudiziaria. Il diritto di far grazia è stato sempre considerato come un' attributo della sovranità. E però questo diritto, allorchè la feudalità pesava sni destini dei popoli, i signori o i baroni, che avevano usurpato il diritto di render giustizia, pretendevano di esercitarla essi ancora. Ma la massima *ogni giustizia emana dal Re* essendo in seguito prevalsa, i principi fecero ogni sforzo per concentrare nelle loro mani il dritto di grazia. Così il Rogron, *code politique espliqué*. È però da sapersi che nei disgraziati tempi della Costituente francese (1791) il diritto di far grazie venne soppresso dal codice penale, ma tosto si vide che si commise nn grave errore. Se la legge deve essere per tutti nguale, vi sono però delle circostanze che spingono i colpevoli a commettere talnni fatti che la legge pnnisce per qnella convinzione o criterio morale che se no forma il magistrato, che forse non vorrà esporsi ai rimproveri di una giustizia, ingiusta nel più estremo rigore: *Sommum jus, Summa injuria.* D'altronde l'ignoranza, la prevenzione, una specie di fatalità o destino, o una imperfezione dell'umana natura, possono essere causa dei più mostruoso errori. In fine egli è sommamente saggio l'offrire come mezzo al pentimento, una prospettiva di addolcimento nella pena che i condannati snbiscono, e non fare che questi disgraziati leggessero sulle mura delle loro prigioni le terribili parole scritte da Dante sulle porte dell'inferno: *Lasciate ogni speranza o voi ch'entrate.*

(2) Grozio, *de Jus belli ac pacis* lib. I, cap. 20.

Indipendentemente dal dritto di grazia, evvi un altro mezzo di sottrarre il colpevole dalla pubblica vendetta; questo mezzo è l'*amnistia*, parola greca, che significa oblio. Egli è questo un atto di favore mercè il quale la magnanimità del principe mette un velo impenetrabile sopra certi fatti puniti o punibili dalle leggi, e che concede *collettivamente* a tutte o ad una determinata categoria di delinquenti, od anche ad un solo delinquente, secondo i casi, la grazia la quale ha per effetto di estinguere l'azione penale nascente da reati in pendenza de' giudizii ed innanzi che sia pronunziata la condanna (1).

Essendosi elevata nel Parlamento subalpino la quistione fin dove si estenda il diritto della Corona di far grazie ed amnistie, a tenore dello Statuto, e se anche supposta una soluzione negativa e quindi ristretto l'effetto del diritto di grazia alla sola estinzione di pene già inflitte con sentenza di condanna, possa il diritto medesimo esecitarsi rispetto alle pene indistintamente nascenti da condanne pronunziate, sia in contraddittorio, sia in contumacia degli accusati, vennero invitati dieci dei più distinti giureconsulti a formolare in merito il loro parere. Questo parere fu espresso in una elaborata scrittura del 15 maggio 1856, recando le seguenti conclusioni:

1.° Che nella monarchia costituzionale di Casa Savoja, secondo la sana intelligenza dello Statuto e delle leggi, il diritto di grazia riserbato al re, comprende altresì quello di concedere le amnistie;

2.° Che se nella quistione di cui si tratta si adottasse ipoteticamente l'opposta soluzione nel senso di ritenere come condizione necessaria all'esercizio del diritto di grazia la pronunziazione di una pena già avvenuta con una sentenza del giudice competente, non potrebbe ammettersi una distinzione tra pene pronunziate con sentenza emanata in contraddittorio dell'accusato; distinzione che sarebbe arbitraria e senza appoggio nei principii o in un alcun testo di legge, e contraria anzi al disposto nel nostro codice pena-

(1) « L'amnistia equivale alla parola *oblio*, e la grazia vuol dire *perdono*. Allorquando Trasibolo scacciò i trenta tiranni stabilì una legge che gli Ateniesi chiamarono di oblio o di amnistia, la quale prescriveva non doversi turbare chicchessia per le azioni e fatti passati. Da qui venne questa parola. L'amnistia non perdona, ma cancella. La grazia perdona e non cancella le colpe. L'amnistia guarda il passato e distrugge fin le prime tracce del male; la grazia non riflette che l'avvenire, ma conserva del passato le triste rimembranze. La grazia suppone il delitto e la condanna; l'amnistia nulla suppone, se non una imputazione, un' accusa. La grazia si accorda a colui che è realmente colpevole; l'amnistia a coloro che possono diventarlo. » PEYRENNET, Ch. 14. *de l'Amnistie et de la Grâce.*

le. Allo stato poi dell'attuale legislazione pare che ogni dubbio sia sciolto a fronte delle disposizioni contenute nell'art. 131 del nuovo codice penale, che prescrive che il reato e le pene possono *estinguersi con gl' indulti o con speciale grazia sovrana.*

È quindi da concludersi che il diritto di grazia sia il più nobile attributo della sovranità, e che questo diritto nel sistema che considera il sovrano come un rappresentante di Dio, si fonda appunto sulla considerazione che se gli uomini condannano, Iddio può assolvere e perdonare. Tuttavia, anche senza risalire a questa idea, il potere supremo della società ha in se stesso l'autorità necessaria tanto per rimettere tutta intiera la pena inflitta dalle leggi, quanto per commutarla o mitigarla. — La grazia allorchè è intiera. toglie gli effetti della condanna, ma non può mai recar pregiudizio ai fatti compiuti. Così per esempio, se in faccia alla legge la morte civile di un condannato avesse portato con sè la successione di eredi nei beni da lui posseduti, la grazia non lo rimette in possesso dei medesimi, giacchè dessa non può aver effetto retroattivo se non rispetto alla condizione personale del condannato.

ARTICOLO NONO

Il Re convoca in ogni anno le due Camere: può prorogarne le sessioni, e disciogliere quella dei Deputati; ma in quest'ultimo caso ne convoca un'altra nel termine di quattro mesi.

OSSERVAZIONI. — *Della convocazione e della prorogazione delle Camere legislative.* Il Corpo legislativo non deve nè può riunirsi da per sè stesso, poichè un corpo non si reputa avere volontà che solamente allorchè è riunito: e se pur non si unisce unanimamente, mal si potrà distinguere, qual parte costituisca il vero Corpo legislativo, fra quella cho si sarà riunita, e quella che non lo si sarà.

Che se esso pur avesse il diritto di prorogarsi, ne avverrebbe che non si prorogherebbe giammai: cosa che sarebbe dannosa, laddove volcsse attentare al potere esecutivo (1).

---

(1) Sarebbe un'illusione lo statuto ed una lettera morta i principii fondamentali per la monarchia rappresentativa, se dipendesse dalla sola volontà del re di convocare le Camere, il quale avrebbe, nel difetto della positiva obbligazione dell'annuale convocazione dei corpi legislativi un mezzo apparentemente legale di fondare una nuova monarchia assoluta. — Saggia previdenza fu perciò del magnanimo datore dello statuto il dichiarare obbligatoria l'annuale convocazione delle Camere onde con apposite leggi provvedersi a quelle emergenze dello Stato, che sono da una saggia e regolare

Occorre adunque che stia nel potere esecutivo di regolare il tempo e la durata delle riunioni, a seconda delle circostanze.

Del resto il dritto di convocare le assemblee legislative non accorda al certo al potere esecutivo alcuna superiorità sul potere legislativo: esso non è fondato che sulla confidenza che la nazione ha riposta nel principe, in ciò che concerne la salute ed il vantaggio del corpo politico. L'incertezza e la varietà degli affari umani impediscono in generale che si possa preventivamente prescrivere in modo utile l'epoca delle assemblee di coloro che esercitano il potere legislativo.

Quindi da ciò è sorta la quistione di sapersi cosa debbasi fare, ove il potere esecutivo, avendo nelle sue mani tutte le forze dello Stato, ne usi per impedire a coloro, cui è confidato il potere legislativo, l'adunarsi ed il fare, allorquando la costituzione primitiva delle di loro riunioni, e le pubbliche bisogne lo richiederanno?

Su di tal delicato punto ecco ciò che dice Loke: — « Io rispondo che coloro che hanno il potere esecutivo, agendo così senza la menoma autorità, ed in modo contrario alla confidenza riposta in essi, sono nello stato di guerra col popolo, il quale ha diritto di ristabilire l'assemblea che rappresenta e rimetterla nell'esercizio del potere legislativo. Avvegnachè avendo istituito questa assemblea, ed avendola destinata all'esercizio del potere di far le leggi in un determinato tempo, ovvero allorquando si riputeranno necessarie, se essa viene impedita forzatamente a fare ciò ch'è necessario alla società ed in cui la sicurezza e la conservazione del popolo si aggira, il popolo ha il diritto di allontanare con la forza i detti ostacoli » (1).

Il diritto di convocare non accorda il diritto di non convocare; egli è evidente, viceversa, essere un debito del potere esecutivo il riunire le Camere nazionali nei tempi proprii, che indetta la legge fondamentale.

Il bisogno di ottenere la votazione del bilancio, è d'altronde una eccellente garentia alla convocazione periodica delle Camere.

Del diritto di sciogliere la Camera de' Deputati. — Non evvi libertà in un gran paese senza esservi assemblea rappresentativa, investita di prerogative legali e forti. Ma queste assemblee non sono senza danno: e negl'interessi della libertà medesima convien preparare dei mezzi infallibili da *prevenire i di loro traviamenti.*

---

amministrazione dettate, specialmente per ciò che riguarda la parte finanziera, l'impiego delle entrate dello Stato, le tasse e la riscossione dei tributi; parte questa alla quale devesi annualmente provvedere.

(1) Loke *del governo civile.*

Allorchè non s'impongono *limiti all' autorità rappresentativa*, i rappresentanti del popolo non sono più i difensori della libertà, ma piuttosto i candidati della tirannia. Or allorquando la tirannia è costituita, essa diventerà altrettanto più spaventevole, comechè i tiranni saran più numerosi. Sotto di una costituzione, di cui fa parte la rappresentanza nazionale, la nazione non si dirà libera che solo *allorquando i suoi deputati sono refrenati*.

Un' assemblea che non può essere *repressa* o *rattenuta* è di tutte le potenze la più cieca nei suoi movimenti, la più sconsigliata nelle conseguenze per effetto dei medesimi membri che la compongono. Essa si precipita negli eccessi, che a primo colpo d' occhio sembra volere escludere. Un' attitudine indiscreta su tutti gli oggetti; una moltiplicità di leggi fuori regola; il desiderio di piacere al partito appassionato del popolo, abbandonandosi al suo impulso, ed anche sorpassandolo; il dispetto che l' inspira, la restenza che incontra o la censura che suppone; allora l'opposizione al sentir nazionale, e l'ostinazione nell'errore; ben tosto lo spirito di partito, che non lascia di scegliere che fra gli estremi; ben tosto lo spirito del collegio che non pretende che ad usurpare; a vicenda si succederà la temerità o la indecisione, la violenza, o la fatiga, la compiacenza per un solo, o la diffidenza contro di tutti; l'attraimento di sensazioni puramente fisiche, come l' entusiasmo o il terrore, la mancanza di ogni responsabilità morale, la certezza di sfuggire fra un maggior numero alla vergogna derivante dalla rilasciatezza, o al pericolo derivante dall'audacia: tali sono i vizii delle assemblee costituenti allorquando non sono ristrette in limiti, dai quali non possono eccedere.

Un'assemblea, il di cui potere è illimitato, è più dannosa che il popolo istesso. Gli uomini riuniti in massa hanno dei movimenti generosi. Essi sono quasi sempre vinti dalla pietà, o richiamati dalla giustizia; ma ciò avviene allorquando essi contrattano nel proprio nome. La moltitudine può sagrificare i suoi interessi alle sue commozioni, ma i rappresentanti di un popolo non sono al certo autorizzati ad impor loro un tal sagrifizio. La violenza di un concorso popolare si combina in se stesso colla impassibilità di un tribunale, e questa combinazione non permette altro eccesso, che quello del rigore. Quelli, che diconsi traditori in un'assemblea, sono ordinariamente coloro, che domandano misure indulgenti. Gli uomini implacabili, se qualche volta sono biasimati, non sono però giammai sospetti.

Invano si fonderà sulla forza di una ragionevole maggioranza, se questa maggioranza in un potere costituzionale non ha delle garentie fuori dell' assemblea. Una minoranza ben collegata, che ha il vantaggio dell'attacco, che spaventa o seduce, argomenta o minaccia a sua volta, presto o tardi acquisterà il dominio sul maggior nu-

mero. La violenza riunisce gli uomini, comecchè gli accieca su tutto ciò, ch' è fuori dello scopo generale. La moderazione li divide, poichè lascia al di loro spirito un campo aperto a tutte le di loro particolari considerazioni.

Di tale quadro conchiuderà forse qualcuno la inutilità delle assemblee rappresentative? — Ma allora il popolo non avrà più degli organi; il governo mancherà di appoggio ed il credito pubblico rimarrà sfornito di garentia.

La nazione s' isolerà dal suo capo, gl' individui s' isoleranno dalla nazione, quindi niente ne compruoverà l'esistenza. Sono appunto le assemblee rappresentative quelle, che danno la vita al corpo politico. Questa vita ha senza dubbio i suoi pericoli, e noi non ne abbiamo affatto alterata l' immagine. Ma, allorquando per liberarsene, i governi vogliono reprimere lo spirito nazionale e supplirvi col meccanismo, allora essi a proprie spese s' istruiscono, che sonovi ancor degli altri pericoli, contro de' quali è sola difesa lo spirito nazionale, e che qualsiasi meccanismo, anche il meglio combinato, non può impedirlo. Conviene adunque che le assemblee rappresentative abbiano una esistenza libera, imponente, animata, ma occorre che i di loro eccessi possano essere repressi. Or la forza repressiva dev'esser situata al di fuori. Le regole, che un'assemblea s' impone sono illusorie ed imponenti. Lo stesso maggior numero, che consente ad allacciarsi di formole si disbriga a suo piacere di esse e riprende il potere che aveva abdicato.

Il *veto reale*, necessario per le leggi di dettaglio è insufficiente contro la generale tendenza. Esso irrita la parte ostile dell'assemblea senza disarmarla. Allora la dissoluzione di questa assemblea è l' unico rimedio che possa apprestarsi. Questa dissoluzione non è al certo, come alcuno ha opinato, un oltraggio ai dritti de' popoli; ma al contrario, quando le elezioni sono libere costituiscono un richiamo ai suoi diritti ed in pro dei suoi interessi. Anche in tal caso il monarca è il protettore del popolo ed in pari tempo del suo trono.—Si è detto, quando *le elezioni sono libere*, perchè quando non lo sono non evvi alcun sistema rappresentativo. Ad ovviare ogni equivoco, ad eliminare ogni abuso, ed a reprimere ogni eccesso, con somma saggezza è stato sanzionato il principio che il *diritto di convocare e prorogare le Camere si appartiene esclusivamente al Re.*

Epperò possono certamente occorrere circostanze che il maggior bene dello stato imponga al re lo scioglimento della Camera legislativa; tra queste alcuni scrittori comprendono le seguenti.

1.° Se straordinarii avvenimenti politici succeduti dopo le ultime elezioni, consigliano di consultare di nuovo la nazione;

2.° Se esiste grave conflitto tra il governo del Re e la Ca-

mera elettiva, come per esempio se nel popolo sia comune e generale l'opinione che la maggioranza della Camera abbia rigettato varii progetti di leggi; e qualora, a soffocare questo conflitto, non basti il licenziamento de' ministri a' quali ne siano le cause imputabili.

3. Quando la Camera elettiva è talmente suddivisa in partiti da non potersi sperare la riunione di una maggioranza omogenea, almeno nelle quistioni principali.

Questi a parer nostro, sono i veri casi, nei quali la prudenza governativa può ragionevolmente consigliare lo scioglimento della rappresentanza nazionale, e disporre la convocazione dei collegi elettorali per nuove elezioni. Il troppo frequente esercizio di questa attribuzione del Sovrano, per ogni causa meno grave, potrebbe essere dalla nazione considerato quale abuso di potere, che tale è sempre il mal uso di un diritto qualunque, o sollevare nell'animo del popolo sospetti di tessute macchinazioni, di gravi politiche riforme nella costituzione del governo; cause soventi di reazioni, delle quali, sebbene non sempre certo sia l'esito, certi però sempre sono i travagli che apportano al governo, a cui manchi l'appoggio della maggioranza della nazione ed ai cittadini per la perduta tranquillità.

Grave crediamo essere l'errore di giudicare qual giusto caso di scioglimento della rappresentanza nazionale la reiezione di un progetto di legge presentato dal ministero; più grave poi se la legge dopo essere stata con ragguardevole maggioranza di voti adottata dalla Camera elettiva, venga dal Senato rigettata.— Sappiamo che un perfetto accordo tra i due corpi che hanno parte nella legislazione procura alla nazione una maggiore e più efficace tutela dei generali interessi; ma non crediamo già che siavi taluno di retto senso e di spirito indipendente da ministeriali influenza, che porti opinione che per una divergenza di giudizio sulla sostanza di una legge, sulla sua bontà e sulla sua adozione o non, debba perciò dirsi minorata quella guarentigia che la nazione ha diritto di avere con la sanzione di quei legislativi provvedimenti che la sollevino, o dalle fiscali angherie, o dall'enormità delle tasse, o dalle conseguenze d'improvvidi progetti di amministrazione, di maneggi di pubblico erario, ai quali non abbia il Senato fatto buon viso.

Ognuna delle due Camere è indipendente nei suoi voti; ed un ministro deve rispettare e ben giudicare di questa rispettiva loro indipendenza, e della coscienziosità degli emessi suffragi; altrimenti giudicando non allontana il sospetto di volere egli ogni membro delle due Camere ligio talmente alla sua volontà, che per dare appoggio ad ogni sua idea, debba credersi sottoposto alla potestà ministeriale, e che per evitarsi il bando dalla pub-

blica rappresentanza debba egli con un voto condannato dalla propria coscienza applaudire alla sapienza del ministro. — Non vogliamo, nè dobbiamo supporre una Camera elettiva serva del potere ministeriale, quantunque molti siano i mezzi di cui può disporre il ministero, convinti qual siamo, che ogni mezzo è nullo ed impotente riguardo ad una Camera, la cui esistenza non dipende dalla volontà del ministro, e che intiera risorge ad ogni elezione di nuovi deputati.

Se un ministro sa di essergli venuto meno la fiducia della Camera elettiva, deve esso medesimo ritirarsi dal maneggio della cosa pubblica, non chiamare il voto di nuovi elettori, e di nuovi deputati per ottenere da essi la sperata riabilitazione. Ma se verun atto concorre ad attestare della perduta fiducia, vacillante o debole sia pur quella che possa accordargli il Senato, giammai la condotta di questo corpo, il rifiuto nell' adottare una legge dovrebbe motivare lo scioglimento della rappresentanza nazionale che fu costante nell' adottare ogni ministeriale progetto, nel dimostrargli più che fiducia, venerazione.

Al diritto del potere esecutivo di sciogliere la Camera è annessa l'obbligazione di convocarne altra nel termine di quattro mesi; ma se nella nuova Camera ritornano gli stessi deputati, potrà mai il governo nuovamente scioglierla? — Non havvi dubbio che il potere esecutivo può sempre esercitare lo stesso diritto, ogniqualvolta le nuove elezioni non arrechino nella Camera una maggioranza di opinioni più conformi alle idee del governo; ma debbono i ministri ponderare che il risultato potrebbe essere funesto, giacchè riproducendosi, la Corona può vedersi esposta od a cedere con grave discredito ed affievolimento della sua autorità se costante è la resistenza degli elettori, od a ricorrere a misure incostituzionali, cagione, nell'uno e nell'altro càso, di gravi e serie sciagure allo Stato.

È questo un inconveniente che ministri saggi e leali debbono evitare, e non ciecamente calcolare sull' appoggio della maggioranza, impotente senza la forza della pubblica opinione, poichè, come dottamente scriveva il Constant: *una minoranza ben unita, che ha il vantaggio di attaccare la maggioranza, che la sparenta o che la seduce, che ragiona o minaccia a vicenda, questa dominerà presto* o *tardi l' intera Camera.*

Dopo le cose da noi accennate crediamo opportuno di riportare qui ancora le osservazioni fatte dal Balbo sul diritto che ha il Sovrano di convocare le due Camere, prorogarne le sessioni, o sciogliere quella de' Deputati.

Egli è questo un articolo che merita tutta la ponderazione possibile. In fatti ecco i ragionamenti di questo insigne scrittore:

« Un parlamento perpetuo e non scioglibile dal principe, od

anche uno continuo e non prorogabile da esso, non anderebbe a lungo senza usurpare tutti i poteri del principe, tutte le minuzie del governo. La tendenza a siffatte usurpazioni si scorge sovente anche ne' parlamenti corti e nelle corte sessioni (come si chiama il complesso delle sedute non interrotte da scioglimento nè proroga). Ma i parlamenti, ed anzi le sessioni lunghe, ne rimangono screditate del tutto nella storia; e screditatissimo particolarmente quel parlamento inglese della metà del secolo decimosettimo, che serbò come speciale suo il nome di *lungo*, mutatogli poi in uno equivalente, ma così sconcio da non tradursi. E quindi non solamente tutte le costituzioni diedero al principe diritto di terminare collo scioglimento ogni parlamento o legislatura (come si suole chiamare il complesso delle sessioni tra due scioglimenti) e il potere di terminare le sessioni colla proroga; ma fissarono un termine or di sette, or di cinque anni, oltre il quale non potesse durare ogni legislatura. Come si vede, la differenza è piccola e non distrugge la quasi uniformità dei diritti dati ai principi in tal materia. »

« Ma è forse da studiare, più accuratamente che non si suol fare, l'opportunità, la politica dell'esercizio di tal diritto. La quale mi sembra consistere e racchiudersi in ciò, che la lunghezza dei parlamenti debb'essere in ragione inversa della vivacità delle parti, e in ragione diretta della tranquillità di ogni paese. Io mi spiego. Quando le parti sono molto vive o calde, elle sono pronte in proporzione; elle mutano all'innanzi od all'indietro; si trasformano e trasformano l'opinione del paese. Ora, egli è assioma di ogni costituzione rappresentativa, che il parlamento, o almeno la Camera mutabile dei deputati, debba rappresentare, quanto più esattamente sia possibile, l'opinione reale ed universale del paese. Di che sorge, che quando l'opinione dura identica lungamente, il che succede quando sono meno vive le parti, anche i parlamenti possono a lungo durare; ma che debbono essere brevi, quando breve è una stessa opinione generale, quando questa si va mutando innanzi o addietro. Ancora lo scioglimento del parlamento, l'elezione nuova dei deputati, si suole chiamare, ed è, un vero *appello al paese;* con esso s'interroga questo se voglia essere rappresentato dai medesimi o da simili deputati, ovvero da diversi. È naturale, è conseguente, è necessario che tale appello o interrogazione si faccia tanto più sovente, quanto più ci è ragione di credere che sia mutata o si vada mutando l'opinione del paese rappresentato. E tutto ciò è così vero, che s'applica in parte alla proroga, la quale, per vero dire, non muta le persone dei rappresentanti secondo le mutazioni del paese, ma può mutare secondo queste le opinioni loro, rimandandoli ciascuno a casa, e così quasi rinnovandoli nelle relazioni giornaliere che v'hanno co'loro com-

mittenti. Benchè vuolsi in ciò tenere a mente un' avvertenza che dipende da un fatto non infrequente; le province, le cittaduzze e i borghi sogliono essere addietro quasi sempre dalle mutazioni della capitale. Succede nelle opinioni ciò che nelle usanze e mode più materiali e più frivole. Pur troppo sovente le opinioni, nel loro errare di qua, di là, innanzi, addietro, sono mode e non più, cose di poco più serie, se non nelle loro conseguenze, almeno ne' loro motivi. E come si vede delle mode, che passano quasi novità nelle province quando sono diventate viete nella capitale, così avviene delle opinioni, che quella già dismessa nella capitale dura tuttavia nelle province. Ed allora la proroga, non che rinnovare le opinioni de' deputati rimandati a casa, li confermerebbe in quelle da dismettersi. E quest'avvertenza sarebbe tanto più importante poi, ne' casi di scioglimento od appello al paese con nuove elezioni; perchè, non tenendone conto, e giudicando dall'opinione della capitale, si potrebbe cadere in inganno su quella delle province, che mandano la parte di gran lunga più numerosa dei deputati; ed avere così rielezioni molto diverse da quelle che si crederebbe, giudicando dalla sola capitale. Io feci sovente tra me stesso un paragone della magnifica macchina politica rappresentativa, con quella pur magnifica materialmente del vapore. Amendue sono risultati dell' avanzata civiltà; amendue la fanno e faranno progredire più magnificamente tuttavia; ed amendue poi sono macchine complicatissime, le quali ad usarle vogliono macchinisti conoscitori, esperti di ogni parte di esse, sotto pena non solamente di non servir bene, ma di non servire niente affatto; anzi sotto pena, sotto pericolo di saltare in aria. Ma nemmeno questo paragone non mi soddisfa; chè per quanto pericolosa e difficile a calcolare, o quasi capricciosa si possa dire la forza materiale della macchina a vapore, ella non è pur tanto quanto la forza anche più incalcolabile di quel quasi immateriale vapore dell' opinione pubblica. Nè quindi senza ragione che il consenso universale delle presenti generazioni concede rispetto e gloria, mette in cima de' grandi uomini di Stato que' macchinisti del sistema rappresentativo, i quali l'abbiano governato sapientemente a pro della nazione, mostrandosi giusti e perspicaci estimatori dell'opinione pubblica e forti guidatori di essa. Nè tra le difficoltà da superarsi per questi sommi uomini di Stato havvene forse una maggiore di questa, degli opportuni scioglimenti de' parlamenti. E così Iddio protegga l'Italia, ispirando i nostri macchinisti. »

« Alcuni casi sono poi, in che gli scioglimenti non rimangono dubbiosi, e sono di regola, ovvero per disposizione degli statuti, ovvero per consuetudini e per le stesse necessità del sistema rappresentativo. In quasi tutte le costituzioni è sancito, che con ogni nuovo principe si convochi un nuovo parlamento, sciogliendosi il

vecchio. È naturale; è una di quelle grandi occasioni dove conviene a tutti fare l' appello, interrogar la nazione. Ancora quando un parlamento si appressa al termine della durata massima, stabilita dalla costituzione, è invalso l' uso di scioglierlo, prima che tocchi a quel termine; e ciò per mantenere viva sempre quella parte essenzialissima della prerogativa. Ancora quando nasce un conflitto grave o durevole tra il ministero e la Camera elettiva, quando quello non ha in questa la maggiorità, sono allora tre modi di procedere: o pazientare e tirare innanzi nel conflitto, o mutare il ministero, o mutare la Camera, cioè sciogliere il parlamento; e allora in questa scelta è il dubbio, la difficoltà, la sapienza, la grandezza. Ma se il conflitto nasce e dura tra le due Camere, elettiva l' una, ed a vita od ereditaria l' altra, allora il dubbio si scioglie da sè, essendo chiaro che per non potersi mutar questa si debbe mutar quella. Finalmente e principalmente quando si abbiano a fare mutazioni gravi nelle leggi, e più che mai in quelle fondamentali o statutarie, è chiaro, è conseguente a tutte le teorie, a tutte le pratiche rappresentative, che bisogna allora fare appello, interrogare la nazione, avere un parlamento nuovo. E, come dicemmo, alcuni statuti impongono testualmente questa necessità; ma io tengo, che dove non sia imposta, ella si debba non meno osservare; perchè è necessità risultante dalle viscere, e da tutta la natura e l' essenza del governo rappresentativo. Del resto, è quasi universale negli statuti modernissimi quella legge che dopo sciolto un parlamento per qualunque ragione, se ne debba convocare un altro dopo termine breve e fisso. È conseguenza naturale della moderna e popolare gelosia contro alla Corona. Ma è forse gelosia e precauzione inutile, bastando la necessità di convocare il parlamento per avere i redditi dello Stato ad impedire che il principe rimanga un anno senza parlamento. »

« Terminerò con un' osservazione suggeritami da alcuni vecchi ed anche nuovi piagnistei. Piangevano già alcuni, o forse piangono ancora l' antica potenza del principato ridotta a quasi nulla nelle monarchie rappresentative; e taluni, invertendo il senso delle più chiare parole, anzi dei più nobili sentimenti, chiamavano ingenerose ed umilianti tutte quelle concessioni che noi domandavamo ai principi assoluti, in nome si della loro bene intesa utilità od anzi della loro presente necessità, ma anche della loro generosità e liberalità. Generosità e liberalità vogliono dire concedere, sono virtù, sono lodi che appartengono a chi concede e non a chi ottiene; ondechè, parlando il vero e con proprietà di parole, non tutti noi che domandavamo ed ottenemmo, ma i principi che ci concedettero le libere istituzioni diminuitrici di lor potenza regia, si debbono dire veramente generosi e liberali. E perchè gli uomini, e tanto più, i più alti e più discosti dai bisogni

materiali della vita, sogliono essere più avari della potenza che di ogni altra cosa, e i principi si spogliarono insomma di una gran parte di lor potenza; perciò non si vuole per certo nè si debbe detrar nulla dal merito di generosità e liberalità, che compete ai principi donatori di libertà. E se si ammettesse ancora il sentimento e dovere di gratitudine in politica, io affermerei che uno grandissimo ce ne incumbe verso quei principi a tutti noi, a ciascun di noi, quanto più si vanta di esser antico e caldo amatore di libertà. Ed io direi poi, che la gratitudine nostra, la gratitudine nel popolo per quelle generosità e liberalità dovrebb' essere generosa e liberale essa pure; che non dovrebbe grettamente calcolare nè le ragioni, nè le occasioni, nè le necessità stesse che strinsero o costrinsero allora i principi donatori: perciocchè molti furono che non cedettero a nessuna di quelle ragioni, occasioni, nè necessità; molti a cui parve più generosa e più nobile o regia la resistenza: ondechè se di null' altro, certo dovremmo rimanere grati ai nostri principi, di aver almeno intesa meglio, ed a nostro maggior pro, la loro, la regia generosità. »

« Ma ciò premesso, e serbando per conto mio intiera la mia gratitudine (e lasciandone sorridere tutti coloro che guardano dall'alto e quasi s' impietosiscono verso ogni politica virtuosa, chiamandola sentimentale, cavalleresca, o bonarietà) io soggiungerò, che dopo tutti quei sacrifici fatti dai principi assoluti ridottisi a costituzionali, resta pur loro in questa nuova condizione, nella loro prerogativa, un complesso di poteri sufficientissimo ed abbondante a mostrarsi principi degni e capaci, ed anche grandi e gloriosi. Non cercherò lontanti esempi, i quali confesserci del resto non potersi guari trovare se non in Inghilterra. Ma basterà per tutti, lontani o vicini, l' esempio patrio e quasi ancor presente del nostro Carlo Alberto, dell' infelice ma oramai incontrastabilmente grande e glorioso principe. — Del resto potrà valere la libera e spontanea testimonianza di colui che fu il primo da lui chiamato a porre in opra gli ordinamenti costituzionali: che fin dal primo momento da che li ebbe conceduti, egli pose tutta la sua coscienza, il suo onore, la sua grandezza, la sua gloria a mantenerli, ad operare in tutto secondo essi scrupolosamente e generosissimamente. E questa, per vero dire, è la vera e somma grandezza dei principi costituzionali: di sapere farsi grandi fra questi ordini, o se si voglia, malgrado di essi. Le difficoltà accrescono la grandezza senza dubbio, e ciò che dicemmo della gloria conceduta unanimamente ai grandi uomini di Stato costituzionali, si applica tanto più ai principi. Se finalmente dalla gloria, da quel vizio, da quella felicità sentita dai soli grandi, ma sentita anche da essi in isperanza sola, noi passiamo alla felicità, non so se più reale, ma più materiale e quasi giornaliera o d' ogni ora nella vita dei principi, io

dirò più arditamente che mai: che questa felicità, alla quale è indispensabile la tranquillità pur giornaliera o continua dell'animo non può se non essere molto maggiore nei principi costituzionali meno carichi di responsabilità e riposantisi in quasi tutti i loro atti su quella dei loro ministri e de' loro parlamenti. Ed anche qui posso invocare la sacra rimembranza di Carlo Alberto; sanno tutti i presenti, e dalla nostra unanime testimonianza sapranno i posteri, la mirabile tranquillità dell'animo, cioè insomma la interna felicità di Carlo Alberto, anche in mezzo alle più immeritate e fino alle ultime sventure. V' attendano tutti i principi futuri costituzionali: egli ha lor lasciato un sommo esempio, il vero metodo di essere esteriormente grandi ed internamente felici. » Balbo, *della monarchia rappresentativa*, lib. II, cap. II.

ARTICOLO DECIMO

La proposizione delle leggi apparterrà al Re ed a ciascuna delle due Camere. Però ogni legge d'imposizione di tributi, o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato sarà presentata prima alla Camera dei Deputati.

Osservazioni. — Raccogliamo sotto questo articolo i commenti che ancora crediamo opportuno di fare, in aggiunta a quanto già fu altrove detto.

Ciascuno dei tre poteri , che concorrono a fare le leggi , il Re, il Senato e la Camera dei Deputati , sono assolutamente l'uno dall'altro indipendenti.—Essi rispettivamente hanno diritto d'iniziare, votare o respingere le leggi , senza che le loro deliberazioni possono essere soggette a sindacato, od a censura, e senza che i membri dell'una o dell'altra Camera assumano responsabilità pel voto dato, qualunque siasi, in favore e contro la legge, chiunque siane il proponente.

Il Re però nella formazione delle leggi esercita sovente due ordini di attribuzioni o ingerenza. Ciò si verifica quando le leggi vengono proposte dalla iniziativa ministeriale. Però tenendo conto che i progetti di legge subiscono il più sovente nelle deliberazioni delle Camere più o meno profonde modificazioni, e che d'altronde nessun obbligo hanno finora i ministri di promuovere dal consiglio di Stato o da altro corpo consultivo della corona, un previo esame dei progetti di legge, come pur sarebbe desiderabile, così la vera ingerenza del re nella formazione delle leggi sta nel diritto esclusivo di sanzionarle, ch'è quanto dire di darvi corso o di lasciarle cadere in abbandono , anche dopo votate dalle due Camere sulla iniziativa dei ministri.

Questo diritto di respingere le leggi già votate dalle due Camere quando il re le creda dannose all'interesse pubblico o semplicemente inopportune, esclude che il re sia il primo servo di un partito, di quello della maggioranza, creata pur questa da quei partiti che si sollevano nelle elezioni, capaci di corrompere il sistema rappresentativo, laddove il principe non avesse modo di alzarsi al disopra dei partiti medesimi.

Dell'esercizio di cotesto diritto del sovrano, che dicesi *veto*, scrive un non sospetto pubblicista: « *Il veto è necessario e dev'essere assoluto, tanto per la dignità del monarca, quanto per l'esecuzione delle leggi stesse* (1).

Così senza la sanzione sovrana propriamente detta non esiste la legge, ancorchè le singole disposizioni siano dal popolo conosciute per la fattane discussione dalle Camere: havvi soltanto un progetto, un voto della rappresentanza, a cui il re può dare o negare la sua sanzione; atto questo per cui esso esercita in effetto il potere legislativo comulativamente alle due Camere.

Il ministro che sottopone alla firma del re un progetto di legge stato votato dalle Camere, se non ottiene la sanzione del re si dovrebbe dimettere, quantevolte creda tale sanzione utile e necessaria all'indirizzo dello Stato.

La legge ancorchè approvata dal re non è pei sudditi obbligatoria se manca la promulgazione e la pubblicazione, come di già abbiamo altrove veduto.

Se la Camera si ostini a non votare una legge che il potere esecutivo crede necessaria ed urgente, il re può sciogliere la Camera e se ciò succede nel Senato, è in facoltà del re di creare nuovi senatori; ma se dopo tali esperimenti la legge continua a trovare ostacoli, il re è moralmente tenuto a ritirare la legge, od a chiedere ai suoi ministri la loro dimissione.

ARTICOLO UNDECIMO

Il Re è maggiore all' età di diciotto anni compiti.

ARTICOLO DODICESIMO

Durante la minorità del Re, il Principe suo più prossimo parente nell' ordine della successione al Trono sarà Reggente del Regno, se ha compiuti gli anni ventuno.

Osservazioni. — È massima di diritto pubblico che nelle monarchie ereditarie non havvi cessazione di continuità e che, come nelle

(1) Beniamino Constant, *Corso di politica costituzionale* cap. II.

private famiglie, secondo il principio di diritto civile, il possesso delle cose passa direttamente nell'erede, così nei governi ereditarii la somma del potere passa immediatamente nella persona di colui che per ragione di successione è dalla legge dello Stato chiamato al Supremo Comando.

Nelle famiglie, se il capo di esse è per età o per infermità mentale incapace a reggere gl'interessi proprii e dei membri che la compongono, la legge gl'impone un curatore a cui incombe l'obbligo di amministrare sino a che l'amministrato sia in grado di ben provvedere alle cose; nella grande società civile se il Re trovasi egli pure per le accennate cause incapace a ben reggere le cose dello Stato, non potendo esservi sospensione di governo, forza è alla nazione di riconoscere per supremo interinale reggitore della cosa pubblica, colui che o per la natura stessa del governo, o per legge fondamentale, ha diritto alla successione al trono; e ciò ha luogo come insegna Wattel: « Sebbene la successione non sia stabilita pel vantaggio particolare del Sovrano e della sua famiglia, ma per quello dello Stato, il successore indicato non lascia di avere un diritto, al quale la giustizia vuole che si abbia riguardo. Il suo diritto è subordinato a quello della nazione ed alla salute dello Stato; ma esso deve avere il suo effetto, quando il bene pubblico non vi si oppone.—Quindi è che in tutte le monarchie ereditarie, sì assolute che costituzionali, in ogni caso d'incapacità o per età, o per demenza od anche per fisico difetto havvi un reggente, il quale è rivestito, durante l'amministrazione, della regia autorità, la quale deve però questa esercitare in nome del Re (1) ».

Sono questi i principii dai quali è moderata la reggenza nelle monarchie ereditarie e specialmente nelle rappresentative: di quelli che riguardano le monarchie elettive, o dei governi retti a popolo, non occorre a noi di occuparcene.

I casi di questa reggenza, secondo lo statuto fondamentale del regno, sono determinati nel seguente modo.

Premesso che il Re è maggiore all'età di anni diciotto compiti, dichiarasi che durante la minor età del Re, il principe suo più prossimo parente nell'ordine della successione al trono, sarà reggente del trono, se ha compiti gli anni ventuno. Se per la minorità del principe chiamato alla reggenza, questa è devoluta ad un parente più lontano, il reggente che sarà entrato in esercizio, conserverà la reggenza fino alla maggiorità del Re. In mancanza di parenti, la reggenza apparterrà alla Regina madre, e se manca

(1) Vedi Wattel, *diritto delle genti* lib. I. cap. 5, — Puffendorf, *diritto di natura e delle genti* lib. VII. 7. — Hobbes *de cive* cap. 7. —Grozio, *del diritto di pace e di guerra* lib. IX. cap. 7 e Buddeo, dissertazione sulla *succes. primogenit.* § 22.

anche la madre, le Camere, convocate fra dieci giorni dai ministri, nomineranno il reggente. Le prudenti disposizioni relative alla reggenza sono applicabili al caso in cui il re maggiore si trovi nella fisica impossibilità di regnare. Però se l'erede presuntivo del trono ha compiti diciotto anni, egli sarà in tal caso di pieno diritto il reggente.

Queste stesse disposizioni speciali al caso di minorità del re, non sono certamente pure applicabili al caso in cui alla morte del Re, senza successione, la regina madre sia incinta, o che tale essa si creda; in questo frattempo, prima del parto, non può dirsi che siavi interregno; ma fassi luogo soltanto alla nomina del reggente col voto delle Camere, sino a che siasi verificato se il *nato* sia *maschio* o *femmina* (1).

ARTICOLO TREDICESIMO

Se, per la minorità del Principe chiamato alla Reggenza questa è devoluta ad un parente più lontano, il Reggente che sarà entrato in esercizio, conserverà la Reggenza fino alla maggiorità del Re.

Osservazioni. — Le disposizioni contenute in questo articolo, come quelle sanzionate nei seguenti articoli 14, 15, 16 e 17 relativi alla minorità del Principe, ed ai varii modi come regolarsi la Reggenza, essendo essi abbastanza chiari e precisi, e non cadendovi dubbio alcuno, ci dispensano di fare sui medesimi qualunque lieve commento. — Vedi però le nostre osservazioni inserite nel precedente articolo.

ARTICOLO QUATTORDICESIMO

In mancanza di parenti maschi, la Reggenza apparterrà alla Regina Madre.

ARTICOLO QUINDICESIMO

Se manca anche la Madre, le Camere, convocate fra dieci giorni dai ministri, nomineranno il Reggente.

ARTICOLO SEDICESIMO

Le disposizioni precedenti relative alla Reggenza sono applicabili al caso, in cui il Re maggiore si trovi nella fisica impossibilità di regnare. Però, se l'erede presuntivo del Trono ha compiuti diciotto anni, egli sarà in tal caso di pien diritto il Reggente.

(1) V. Puffendorf. Loc. cit. § x.

ARTICOLO DIECIASSETTESIMO

La Regina Madre è tutrice del Re finchè egli abbia compiuta l'età di sette anni: da questo punto la tutela passa al Reggente.

ARTICOLO DICIOTTESIMO

I diritti spettanti alla podestà civile in materia beneficiaria, o concernenti alla esecuzione delle Provvisioni di ogni natura provenienti dall' estero, saranno esercitati dal Re.

Osservazioni. — Come dimostra il disposto del presente articolo la pretesa soverchia deferenza dello Statuto verso la Chiesa non ha impedito che il Re avocasse alla Corona e riservasse in forma solenne e statutaria il diritto beneficiario e quello dell' *exequatur* (1). Quindi in virtù di questa disposizione di legge appartiene al Re il diritto di nomina degli arcivescovi, vescovi ed abati, ed il conferimento dei beneficii ecclesiastici di patronato dello Stato, non che il diritto di provvedere per la buona amministrazione e conservazione dei patrimonii ecclesiastici. Quindi fu legittima, anche dal punto di vista della legislazione scritta, l'abolizione dei beneficii semplici dei capitoli e corporazioni ecclesiastiche fattasi con la nota legge Siccardi del 28 maggio 1855.

Giova di qui marcare che il diritto dell'*exequatur*, che in altri tempi ha formato l' oggetto di gravissime controversie fra i Principi e la Santa Sede, venne in questo statuto formalmente proclamato di doversi appartenere al Re, e con ciò non si venne a disconoscere la gran massima di Wattel che dice: *Se non si può definitivamente regolare in uno Stato tutto quello che concerne la religione, la nazione non è affatto libera, ed il principe non è interamente sovrano* (2).

In fatti il diritto di conoscere e di giudicare degli atti di una potenza straniera, od autorità qualunque, estranea allo Stato, prima che abbiano forza nello Stato medesimo, è un diritto inerente all' indipendenza di ogni governo, un diritto imprescrittibile come lo è quello della sovranità.

Questo diritto fu in alcuni tempi contestato dalla Corte di Roma,

(1) In virtù di questo articolo è pur serbato al sovrano il dritto di esaminare le *provvisioni di ogni natura* provvenienti dall'estero, e di permetterne o vietarne l'esecuzione nello stato, come vedremo qui innanzi.

(2) Wattel, *Diritto delle Genti*, vol. II, pag. 68.

sempre studiosa di estendere ovunque un potere che, se ciecamente fosse dai governi riconosciuto, le civili società sarebbero troppo frequentemente esposte a quegli inevitabili disordini, che sono la triste conseguenza dei contrasti tra i due poteri civile ed ecclesiastico, politico l'uno, preteso religioso l'altro, quandochè nulla hanno di comune tra essi, ed esser debbono, come lo sono dalla stessa legge divina, distinti e separati.

Iddio stesso ha in guisa tale distinte le due potestà civile ed ecclesiastica, ossia regia e pontificia, che ciascuna di esse è nelle rispettive sue attribuzioni, suprema e dall'altra indipendente, cioè ognuna di esse nei proprii loro limiti circoscritta: ond'è che un sovrano nelle cose temporali, vale a dire nel regime interno del suo stato, non conosce altro superiore fuorchè Dio, non pontefice alcuno.

Teniamo anzi per fermo principio di convenienza politica che ad ogni Sovrano spetta il diritto, e potrei dire il dovere, di esaminare le dottrine che dagli ecclesiastici s'insegnano, e tutti quegli atti od ordinamenti che la podestà ecclesiastica prescrive, specialmente se vestono il carattere della novità, e volere egli che gli atti o le pratiche della Chiesa siano moderate secondo che consiglia od esige l'interesse generale dello Stato, e prescrivono le politiche circostanze dei tempi.

E questa autorità del Sovrano, questa indipendenza del governo civile da ogni altro potere, ella è tale che non ammette e non deve ammettere il consorzio della stessa podestà ecclesiastica, la quale, come scrive Pietro della Marca, è talmente alle cose spirituali determinata, che senza ingiuria del Sovrano dello Stato, non può immischiarsi in modo alcuno nelle cose dei governi civili, non essendo, nè potendo essere i Pontefici i giudici degli atti di pubblica amministrazione di qualsiasi altro Stato (1).

Assurdo quindi è il dire che possa esservi un governo ed un Sovrano, i di cui ordinamenti possono essere da un potere estraneo nella esecuzione intralciati; anzi che una autorità qualunque, nel proprio Stato circoscritta, possa con private prescrizioni addentrarsi negli affari, tuttochè privati, dei sudditi di altro regno, ed ammettere un provvedimento qualunque che più o meno colpisca la libertà di ogni governo nell'esercizio di quella tutela che deve ad ogni cittadino senza l'ingerenza di altra potestà, ammessa la quale sorgerebbe altro *stato* nello *stato*; errore questo in politica il più grave, e perenne cagione di disordini gravissimi.

Diritto e dovere del sovrano è perciò quello di condannare ogni atto che da straniera autorità emani, per cui minorato ne sia il li-

---

(1) V. De Merca, *De concord. sacerd. et imper.* cap. II. n.° 10.

bero esercizio del supremo suo potere: ogni atto di debolezza, o di tolleranza può essere funesto al regno, e attesterebbe dell'incapacità di chi n'è il capo a tenere la somma del governo. Ben fece adunque Filippo il Bello, re di Francia, quando nell'anno 1301 ordinò bruciarsi alla presenza di tutti i nobili la famosissima lettera di Bonifacio VIII, nella quale, tra le altre cose questo Papa diceva-gli: « Tu devi sapere che ci sei soggetto nelle cose spirituali e temporali; *Scire te volumus quod in spiritualibus et temporalibus nobis subes.*

Quindi dettata da politica sapienza è l'instituzione della formalità dello esame di ogni disposizione che emana dai Pontefici, prima che i governi ne permettano l'esecuzione nello Stato; giustissimo ed imprescrittibile è il diritto di rifiutarla, riconosciuto l'atto o lesivo del libero esercizio della sovranità, o in qualsiasi parte delle ragioni private.

Se le leggi di uno Stato non si emanano che dopo o pubbliche o private discussioni, e dopo che ottennero la sanzione del sovrano, o quella della nazione, come potevano mai alcuni Pontefici contro le stesse dottrine da altri Pontefici dettate, non che da santi dottori proclamate, opporsi ad ogni censura dei loro provvedimenti in qualsiasi forma emanati dall'autorità di altri governi, acciochè siano esaminati e siane di essi all'uopo vietata l'esecuzione?

Eppure la controversia sopra l'esercizio di questo diritto fu per lungo tempo agitata. Vero è che i Sovrani, certi del loro diritto, ai tentati disegni della Corte Romana seppero costantemente spiegare fermezza di animo, e la potenza di giustissime ragioni. Tra questi non indietreggiarono giammai i Sovrani di questo Stato, come lo attestano i molti rescritti da essi sanciti, i quali, se da un canto ci confermano delle tentate usurpazioni di quella Corte, che come ad essa tornava a conto volgeva il senso delle sacre carte, ci dimostrano come i sovrani della nazione giudicassero degl'ingiusti fulmini del Vaticano, e con quale costanza tutelassero la propria indipendenza, il libero diritto della sovranità, la ragione e l'interesse dei sudditi (1).

---

(1) Il BELLARMINO (lib. v. *De roman. Pontif.* cap. 7) ricorre all'*Epis. ad Corint.* di S. Paolo per provare aver avuto gli apostoli un diritto sulle cose temporali.

BONIFACIO VIII invocava il seguente passo di Geremia (I, 10): *Ecce constitui te super gentes et regna* ecc., e quello dell'Apostolo (I, Corint. XI, 15): *Spiritualis homo iudicat omnia, ipse autem a nemine iudicatur* (V. Extrav. *Unam sanctam* ecc. *De maioritate et obed.*).

INNOCENZO III (ap. *solite* l. c.) umilmente diceva: *Tantum esse inter pontifices et reges differentiam quanta est inter solem et lunam.* Un autore maestro di adulazione ci dice nella gl. *Cum terra sit*

Giova qui premettere che sin dall'anno 1555 il duca Emanuele Filiberto, ad esempio di parecchi altri principi, promulgava nel dì 1 ottobre editto di proibizione di permettere, senza il suo beneplacito, l'esecuzione negli stati ducali di provvisione alcuna dei pontefici, *ad evitanda scandala quae in diem oriuntur* (1).

Infinite sono le dottrine e le autorità di chiarissimi scrittori di pubblico e di ecclesiastico diritto, che noi potremmo qui esporre, ma che crediamo di omettere per ragione di brevità; solamente diremo che i tempi che corrono non somigliano punto ai secoli passati, in quanto alle pretensioni pontificie ed alle loro intraprese contro la libera ed assoluta autorità dei governi civili. Le idee ed i principii della Corte romana sono sempre saldissimi ed eguali, sebbene nel fatto e nella pratica ora sieno del tutto paralizzati, e se da prudenza è consigliato il loro silenzio, per imprescrittibili ritengono i pretesi loro diritti, perchè li vogliono emanati da divine dottrine e che interpretano nel proprio interesse.

Per noi sta essere impossibile potere ancor rivivere gli abusi di ogni autorità, che alla legge dei governi voglia farsi superiore, ed è perciò che abbandoniamo ogni più ampia discussione sui diritti che hanno i Sovrani d' impedire e condannare, ove ne sia d'uopo, nei proprii Stati, ogni qualsiasi provvedimento emanato dalla Corte Romana, persuasi che l'esercizio pratico di questo certissimo ed impugnabile diritto, sia un attributo speciale della sola sovranità e dei governi.

ARTICOLO DICIANNOVESIMO

La dotazione della Corona è conservata durante il Regno attuale quale risulterà dalla media degli ultimi dieci anni.

Il Re continuerà ad avere l' uso dei reali palazzi, ville e giardini e dipendenze, non che di tutti indistintamente i beni mobili spettanti alla Corona, di cui sarà fatto inventario a diligenza di un ministro responsabile.

---

septies maior luna, sol autem o ties maior terra: restat ergo, ut pontificatus dignitas quadragies septies sit maior regali dignitate. Un altro glossatore sostenendo lo stesso argomento, lo riformava secondo le regole della sua particolare astronomia, dicendo essere il Papa 7744 volte superiore all' imperatore ed ai re; *Papam esse septies millies septigentes quadragies quatuor imperatori et regibus sublimiorem!!!*

(1) Vedi questo editto nella raccolta dei motivi che giustificano i concordati fatti tra il Re di Sardegna e Benedetto XIII, e la relazione storica delle vertenze tra la Corte di Roma e quella del Re di Sardegna. (Torino, presso Valetta 1731, pag. 150)

Per l'avvenire la dotazione predetta verrà stabilita per la durata di ogni Regno dalla prima legislatura, dopo l'avvenimento del Re al Trono.

Osservazioni. — Se egli è conveniente ed importante che per ogni spesa pubblica, il potere esecutivo faccia capo dalla nazione col voto obbligatorio delle Camere, e che queste, per modo di dire, ritengono appo di loro i lacci del borsellino; non è men però conveniente e necessario, che per le spese personali, ed il mantenimento della sua casa, il principe sia esentato dalla necessità di ripetere le sue annuali risorse dalla buona volontà dei suoi sudditi. Da ciò è sorta la formazione della *lista civile*.

In queste due parole è compresa in idea, la somma, che lo Stato paga in ciascun anno al Re, per la spesa ordinaria di mantenimento, e quella della sua casa reale e per lo mantenimento dei palazzi, castelli, proprietà ed oggetti preziosi attribuiti al Re per sostenere lo splendore della corona.

L'istituzione della lista civile è fondata a due ordini differenti d'idee. Da una parte ogni funzionario pubblico deve esser pagato dallo Stato; ora il Re è il primo funzionario, il capo supremo della nazione; egli deve adunque esser circondato da uno splendore corrispondente all'importanza, ed alla maestà delle sue funzioni, ed alla ricchezza del popolo, che lo riconosce per sovrano; egli infine, circa i suoi bisogni personali, dev'essere in istato di completa indipendenza. D'altra parte la dilapidazione del pubblico danaro è una causa di discredito e di ruina; il cattivo impiego di esso può distruggere totalmente o per lo meno attraversare gli effetti di una delle migliori istituzioni; egli è dunque di utilità, che una disposizione costituzionale distingua le entrate pubbliche, da quelle annesse alla corona, e così fare in modo, che le pubbliche entrate non si rendon preda dell'arbitrio del Monarca e dei suoi cortigiani.

La formazione di una lista civile è adunque necessaria, e nel suo insieme è un atto di giustizia, e di rispettosa convenienza verso del principe, ed una importante garentia verso di ciò che costituisce la fortuna pubblica e privata.

Dalla definizione della lista civile, risulta, che essa si compone di due cose intieramente distinte:

1.° Della somma giudicata per voto nazionale delle Camere, necessaria alla spesa annuale del Re, e della sua casa civile;

2.° Del godimento e mantenimento degli oggetti mobili, ed immobili che formano la dotazione della Corona (1).

(1) La dotazione che in atto gode il Re Vittorio Emanuele II, ai ter-

Segue da tutto ciò che conviene che la votazione di tale lista civile, abbia luogo nei primi momenti della riunione dell'assemblea legislativa, dopo l'assunzione del Re al trono, cioè a dire nel primo momento dell'apparire che fa un Re, sul primo parlamento, onde sia una cosa stabile nel corso della durata del regno di tal monarca, e che così gli si renda più facile il regolare le sue spese.

Fa d'uopo rimarcare, che per effetto del pegno dei palazzi, castelli, dominî ed oggetti preziosi, lo Stato non deve però perdere la proprietà, ma solo il godimento e l'amministrazione ne deve essere accordata al Sovrano. La conservazione della fortuna pubblica, e l'interesse dei successori al trono, esigono imperiosamente questa previdenza.

D'altronde è un saggio provvedimento questo, di non rendere tale dotazione immutabile, e solo rinnovarla in ciascun innalzamento al trono.

Di leggieri s'intende da ognuno, che tanto pel deperimento (che è inevitabile condizione di tutte le cose umane) sia per effetto di tutt'altra causa, può avvenire che da un regno all'altro i palazzi, i castelli e le proprietà concesse in godimento al Re non fossero più proporzionati al bisogno ed allo splendore del trono. Egli è adunque naturale il ritenere, che la prima assemblea, che segna l'innalzamento al trono, debba apprezzare le condizioni nate dalle circostanze, e capaci d'influire sulla determinazione delle Camere, onde i dominii dello Stato, che sono destinati al godimento regio, siano capaci di farne godere il monarca.

Due modi speciali sono ancor consigliati dalla prudenza, alla dotazione della corona: il primo cioè, che i beni della dotazione debbono essere dichiarati inalienabili; 2.° più, che sia stabilito, non potersi gli stessi acquistare col mezzo della prescrizione.

Perdendo il godimento, e l'amministrazione di tal porzione di beni

---

mini del prescritto delle leggi del 16 marzo 1850 e del 24 giugno 1860, è stabilita nel seguente modo.

« La dotazione del Re per le parti che concerne l' assegnamento in beni mobili ed immobili è precisata in un apposito inventario così pei beni stabili (col piano figurativo dei medesimi) come pei beni mobili, aggiunti alla dotazione.—Al quale inventario, dice la legge, è annesso altro inventario, che indica gli oggetti di arte che, sebbene appartenessero al pubblico demanio, pur sono temporaneamente depositati in alcuni edifizii compresi nella dotazione. Però le raccolte di oggetti di arte esistenti nei reali palazzi assegnati alla Corona, conserveranno nelle attuali loro sedi la loro destinazione all'uso pubblico ed al servizio delle arti.—L'assegnazione sopra le finanze per la dotazione della Corona è fissata con apposita legge dalle Camere legislative.

lo Stato, nulla deve temere per la sua proprietà, proteggendolo da per ogni via le misure di sopra esposte.

È adunque una disposizione convenientissima questa, di esentare la dotazione della corona da ogni pubblica contribuzione, onde nulla siavi che possa, anche nella più piccola parte, importare contrarietà al monarca, ovvero diminuirgli le sue entrate.

Tali adunque debbono essere in una parola, le prerogative attribuite al monarca; e chiunque ne vorrà meditare l'importanza, riconoscerà di leggieri, che sotto tutt'altra forma di governo, i Re non possono essere sì grandi, sì ricchi, sì potenti nei loro beni, così onorati, così fermi sul di loro trono, quali possono esserlo sotto di un regime costituzionale rappresentativo, i di lui principii, ai sopra esposti, ne formano il quadro per la più parte. In questo ordine di cose di fatti, il Re solo costituisce la vera potenza, egli è armato di tutt'i mezzi attivi, secondato da tutte le forze esteriori, al fine del mantenimento dei diritti individuali e pubblici. Tutti gli altri stabilimenti pubblici non sono che dei poteri, cioè delle autorità legali, sprovviste ancora più legalmente di forza fisica.

Egli è adunque lo stato il più avventuroso e desiderabile per un principe veramente animato da tali sentimenti, diretti al benessere nazionale, e che lo rendono meritevole sempre più delle benedizioni del popolo, che non mancherà mai di amarlo o venerarlo.

ARTICOLO VENTESIMO

Oltre i beni, che il Re attualmente possiede in proprio, formeranno il privato suo patrimonio ancora quelli, che potesse in seguito acquistare a titolo oneroso o gratuito, durante il suo Regno.

Il Re può disporre del suo patrimonio privato sia per atti fra vivi, sia per testamento, senza essere tenuto alle regole delle leggi civili che limitano la quantità disponibile — Nel rimanente il patrimonio del Re è soggetto alle leggi che reggono le altre proprietà.

Osservazioni. — In virtù di questa disposizione, il Re è parificato a qualunque cittadino riguardo al suo patrimonio privato, e rimane conseguentemente soggetto alle leggi generali che reggono le altrui proprietà.

La legge però non lo vincola nella libera disponibilità dei beni suoi proprii, in modo che non sono ad esso applicabili le disposizioni del Codice civile, che fissano la somma di cui si può disporre, sia per atto tra vivi, che per testamento.

ARTICOLO VENTUNESIMO

Sarà provveduto per legge ad un assegnamento annuo pel Principe ereditario giunto alla maggiorità, od anche prima in occasione di matrimonio; all' appannaggio dei Principi della famiglia e del sangue Reale nelle condizioni predette; alle doti delle Principesse ed al dovario delle Regine.

Osservazioni. — A considerare le disposizioni contenute negli articoli 19, 20 e 21 di questo statuto, chiaramente ognuno vi scorge che la dotazione della Corona nel modo come viene regolata, non include che disposizioni transitorie, quantunque sienò esse giuste, regolari e prudenti (1). Ma avendo noi in questo breve commentario seminati e sparsi vari principii di diritto costituzionale e non già di diritto transitorio, cioè un diritto diffinitivo, quale si conviene a tutt' i regni, poichè una dottrina di circostanza non è una dottrina, così sembra necessario di esaminare una quistione messa innanzi in tesi generale dai pubblicisti, cioè: se il Re può dovere, e se può possedere in virtù di diritto comune.

Il Re che noi abbiamo testè caratterizzato (2), cotesto re la cui natural persona non esiste più per la costituzione, può dovere e possedere? ha un attivo e un passivo come gli altri cittadini? La persona che non è più privata, può avere un dominio privato? Se può averne, che ne diviene all' avvenimento al trono? Il principe lo conserva, o i beni sono tratti con la persona nella grande unità a cui s' incorpora?

Non si prenda a male una dottrina affatto recente, poichè è egli impossibile di prendere tale quistione al punto preciso in cui l'ha

(1) L'appannaggio è qnella somma che la nazione accorda al Principe ereditario giunto alla maggiore età, onde concorra a mantenere qnello splendore della corona, ed a dare al trono anche qnella parte di prestigio e di autorità che dipende dall'impiego dei mezzi pecuniari, i quali sono maggiormente necessari in occasione di matrimonio; dispone perciò lo statuto che in questo caso l'appannaggio è dovuto dalla nazione, sia all'erede del trono senza attendere la sna maggiorità, sia agli altri Principi della famiglia e del sangue reale.

L'onore della nazione esige pnre che le Principesse siano da essa dotate; e che nel caso di vedovanza della Regina, questa non difetti di qnei mezzi per cui possa conservare con non meno lustro e decoro la dignità di Regina, che non perde col predecesso del Re; era dunqne giusto che la legge imponesse alla nazione l'obbligo di fornirla di nn assegnamento.

(2) Vedi il commento per noi fatto all' art. 4.

collocata il legislatore francese del 1832, nè di pur conoscerla senza risalire di alquanti secoli nell'istoria. So bene che questo modo di procedere ripugna, e che la tradizione è perentoriamente ricusata sotto il pretesto che essendo nuovo il nostro reggimento costituzionale, non può concepirsi che per opposizione all'antico. Ma io non adotto senza riserva questa proposizione assai troppo generale. Nell'antico reggimento ci ha due elementi: il potere assoluto e la monarchia. La costituzione ha antipatia pel primo, dappoichè tende alla garentia mercè la divisione dei poteri ed in ciò io comprendo la ragione dei contrarii. Ma essa si ha assimilato il secondo, e sotto questo rispetto non la può rompere intieramente con un passato che da lei si continua; non ci sarebbe sapienza alcuna nel ripudiare quella dei secoli.

Fra le regole utili che aveva stabilito l'antico reggimento dei popoli, e che bisognerebbe inventare pel nostro, se non esistessero, metto in prima linea il cambiamento di stato del principe: finzione piena di senno e di grandezza, che ha la sua realtà politica, e che crea pel principe, ad un tempo medesimo, ed un destino di una magnificenza quasi sovrumana, ed una morale di annegazione di se stesso e di devozione alla patria. La finzione era ciò che ogni finzione dev'essere, totale e conseguente a se stessa; il principe si dava tutto intero alla Francia, e rivestendo il suo essere novello, non serbava nulla della sua spoglia; egli l'abbandonava nella sua unione intima con lo Stato; era questo il principio della devoluzione de' beni. Si è voluto ai dì nostri discreditare questo principio, assegnandogli un'origine feudale. Egli è perfettamente ozioso di esaminare se ha il suo germe in qualche uso dei feudi; una esatta verificazione di questo argomento storico, avrebbe per risultato, che la devoluzione de' beni non ha veruna affinità, neppur lontana, con ciò che conosciamo della feudalità; invece di affinità, non si troverebbero che discrepanze ed opposizioni; il principio che fa inerente la terra all'uomo a segno di trascinarla con lui in una devoluzione comune, è l'inverso di un principio che faceva inerente l'uomo alla terra; la feudalità non poteva aver regola alcuna per la rivoluzione monarchica che stava per distruggerla, ed in diritto pubblico è un controsenso il sospettare di feudalità un principe, che come mezzo di concentramento, è essenzialmente antifeudale. Ma qualunque sia stata la sua origine, basta che la devoluzione de' beni sia stata scritta, come principio puramente monarchico, sotto Carlo IX, nell'editto del 1566, in un periodo della istoria di Francia, in cui la caduta della feudalità dominante era compita, e che lo sia stata nel 1791, in cui certamente non le si sarebbe fatto grazia, se avesse portato quella macchia.

Dopo di avere censurato il principe come feudale, lo si sopprime come monarchico: il suo unico oggetto, si diceva, era di favorire

le riunioni e di prevenire gli smembramenti di territorio; le riunioni sono consumate, gli smembramenti impossibili; il principio ha adempito la sua funzione; oramai esso è inutile. Ma vi sono le seguenti riflessioni:

1.° Se la devoluzione non fosse altro che un rimedio agli smembramenti del territorio, si sarebbe avvertita un poco tardi la sua inutilità, perocchè gli ultimi smembramenti rimontano alla seconda stirpe. Arrogi che questo sistema avrebbe qualche cosa a discutere colla scienza moderna, la quale sarebbe si poco disposta ad accordargli che le divisioni delle due prime stirpe siano state smembramenti della monarchia, che anzi gli contrasterebbe che vi fosse una monarchia da smembrare.

2.° Non si scorge ciò che siavi di comune tra la devoluzione e le riunioni di territorio. La devoluzione è di diritto pubblico, la riunione di diritto politico; i beni devoluti sono proprietà ereditarie del principe che sale al trono, i territori riuniti possono non appartenergli; la devoluzione riesce profittevole al dominio pubblico ed arricchisce il fisco, la riunione è un accessione al territorio del regno ed una estensione della sovranità nazionale. Nè la devoluzione ha per iscopo unico la riunione, nè la riunione ha per cagione unica la devoluzione. La riunione ha una moltitudine di cause diverse, i trattati, la conquista, i matrimoni, la confisca feudale, il voto de' popoli; la Francia quasi intiera è dovuta alla riunione, ed al contrario non se ne deve alla devoluzione se non che una minima parte.

Quale adunque sotto l'antico reggimento era la vera causa della devoluzione? Un principio inerente alla monarchia, e che solo da sè poteva nascere: il cambiamento di stato del principe. Che nessuno vi s'inganni: questa asserzione è più che un ragionamento, più che una dottrina, più che la migliore delle deduzioni logiche: è una cosa giudicata. Ognuno ricorda la gran circostanza dell'antico diritto pubblico, di cui abbiamo già parlato: Arrigo IV che emana nel 1590 un'editto per ritenere i suoi dominii, la Navarra, il Baernese, il marchesato di Salerne, ed impedirne la devoluzione; il Parlamento, sulle uniformi conclusioni del procurator generale, che ricusa di registrare l'editto; il re che retrocede dinanzi alla autorità del principio, che emana nel 1607 un secondo editto coll'unico scopo di acconsentire a ciò che del resto erasi fatto di pieno diritto, alla devoluzione dei suoi dominii, e che dà pel suo consenso questa si lodevole spiegazione: *La causa più giusta di questa devoluzione è contenuta nell'essersi i nostri predecessori dedicati e consagrati al pubblico... ed hanno contratto con la loro corona una specie di matrimonio comunemente chiamato santo patto.* Abbiamo avuto dunque ragione di dire che vi era cosa giudicata sulla vera cagione della devoluzione, e che non era più permesso l'equivoco.

La conseguenza della finzione monarchica e dell'ecclissamento totale della potestà privata si traevano rigorosamente: il principe non poteva possedere nulla, nè per conseguenza dover nulla in virtù del diritto comune; i suoi beni venivano inghiottiti nel dominio pubblico, e con essi i debiti fino alla concorrenza del valore dei beni. Ne conseguiva che il principe non aveva alcuna particolare dotazione; il *matrimonio santo e politico* non comportava niuna separazione di beni. Il re, identificato con lo Stato, prendeva nel tesoro e disponeva del dominio pubblico. Questo dominio a dir vero era dichiarato inalienabile; ma un tal principio, che bisogna credere impossibile, l'antica monarchia si era mostrata così infaticabile a violarlo come a proclamarlo; si erano ammessi i censimenti temporanei di beni, come un palliativo all'eccesso del principio, affinchè il re potesse disporre di qualche cosa; ma ognun sa che il palliativo uccise il principio, e che le enfiteusi divennero una forma della dilapidazione.

La rivoluzione che fu fatta nel 1791 nella legislazione demaniale della Francia doveva operare il rimbalzo su quella che reggeva l'avvenimento al trono: il dominio pubblico fu dichiarato alienabile, ma alienabile soltanto mercè una legge; donde risultava che il principe, non potendo più fare la legge, non aveva nulla a sua disposizione. Egli era un andare da un eccesso all'altro; perocchè i bisogni della finzione non giungono fino ad interdire al principe i godimenti della proprietà e l'esercizio della beneficenza, questa parte necessaria della dignità reale. Si creò adunque il dominio privato dei re, contraccolpo inevitabile dell'innovazione che aveva testè subito il dominio dello Stato, e senza conseguenza pel governo; ma non si rimise nulla di ciò che si atteneva essenzialmente al cangiamento di stato; la devoluzione fu mantenuta. Saltiamo l'epoca imperiale: fa mestieri saltarla sempre quando si cercano i principii obbligatorii pei sovrani, purchè altri non vi si fermi per condurci questa volta colla ragione de' contrarii: l'impero conservò il dominio privato, edificò il dominio straordinario, come la colonna Trojana, col frutto delle sue conquiste, e si tacque sulla devoluzione. La restaurazione ritornò ai principii della costituente: le due leggi francesi del 1814 e del 1825 mantennero il dominio privato, ma la devoluzione fu risuscitata. Niuno dimenticherà l'arresto del 30 gennaio 1822, nell'affare Desgraviers, col quale la Corte di Cassazione la difese contro un tentativo che minacciava di comprometterla.

In questo stato appunto il governo di luglio 1830 trovò il dritto pubblico. Perchè mai in seguito lo ha cambiato? Perchè imitare l'impero, conservando il dominio privato senza il correlativo necessario, la devoluzione? Il cambiamento di stato da cui promana, non è, e noi l'abbiamo dimostrato, un principio temporaneo; esso

è consustanziale alla nostra monarchia: la sua funzione è eterna; esso sta implicitamente nello statuto costituzionale, e le idee costituzionali lo fortificano in luogo d' indebolirlo.

Le finzioni di diritto sono enti di ragione; la logica è la condizione della loro esistenza, e la più leggiera inconseguenza è per esse mortale. Epperò la legge è di una notevole fedeltà alla sua propria opera; essa se ne fa la schiava, e se ne troverebbero numerosi esempii in tutte le materie di diritto. Il cambiamento di stato mena irresistibilmente all' incapacità di azione, all' infallibilità, all' inviolabilità, alla devoluzione; togliete un solo anello, e la catena intera si dissolve; e se mi negate l' ultima delle mie deduzioni, io mi assumo di respingervi fino al governo personale, cioè fino al dispotismo (1).

ARTICOLO VENTIDUESIMO

Il Re, salendo al Trono, presta in presenza delle Camere riunite il giuramento di osservare lealmente il presente Statuto.

ARTICOLO VENTITREÈSIMO

Il Reggente prima di entrare in funzioni, presta il giuramento di essere fedele al Re, e di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato.

Osservazioni. — Il giuramento è un atto religioso con cui si prende Dio a testimone della intenzione che si ha di essere fedele alla promessa giurata.

Il Re salendo al trono presta il giuramento di *osservare fedelmente lo statuto*; così ancora il Reggente.

Hanno ugualmente l' obbligo di prestare il giuramento di servire onoratamente al paese ed al Re tutt' i senatori, i deputati, i pubblici funzionari, gl' impiegati, i militari, i magistrati e tutti gli altri individui preposti all'amministrazione provinciale e comunale.

La formola del giuramento per i funzionarii dell' ordine giudiziario, amministrativo ed altri, è concepita nei termini seguenti: *Giuro di essere fedele al Re, di osservare lealmente lo Statuto e tutte le leggi dello Stato, e di adempire da un uomo d' onore e di coscienza le proprie funzioni* (2).

---

(1) Vedi Hello, *Del regime costituzionale*, tit II, cap. III, e quanto da noi è stato osservato su tal proposito nel commento fatto all' art. 4.

(2) La costituzione, ossia la legge politica fondamentale di uno stato sarebbe un vano fantasma, una chimera, e le migliori leggi inutili affatto riuscirebbero, qualora non siano religiosamente osservate:

Giova però di qui esporre, a semplice istorica erudizione, la grave quistione agitatasi in Prussia, in proposito del giuramento che presta il Re; quistione che noi togliamo dalla *Gazzetta Piemontese* dell' anno 1852, poichè le sagge idee in essa manifestate possono spargere molta luce su di un argomento cotanto serio, e che pochi riscontri trova nel sistema costituzionale.

« Nell'anno 1852, la prima Camera di Prussia, dietro una petizione di un tale di Osten ed altri, ebbe a discutere nei suoi uffizi la più ardua quistione quella cioè: se le Camere possono sciogliere il Re dal giuramento di mantenere l'integrità della costituzione. La Camera passò all'ordine del giorno in merito alla petizione illegale, ma è pregio dell' opera il riferire le considerazioni svolte dal conte di Furtemberg che determinarono quella deliberazione. — « La petizione del signor di Osten e dei suoi amici, tende ad invitare la Camera a sciogliere il Re, in nome del pòpolo prussiano rappresentato dalla Camera, dal vincolo del giuramento da lui prestato, di rimanere fedele alla costituzione. — Ma la Camera può essa sciogliere il Re da questo giuramento? Ne ha essa il diritto? Facendolo non recherebbe essa offesa ai diritti altrui? Tali quistioni debbono risolversi in modo positivo, senza ambagi, prima che la Camera possa impegnarsi in una discussione qualunque sulla petizione in discorso. — È cosa evidentissima che la Camera non può acconsentire a queste domande: non lo può perchè non ne ha diritto nè

---

giustamente perciò dice Wattel che la nazione deve incessantemente invigilare onde siano egualmente rispettate e da colui che ha il supremo comando, e dal popolo, a cui incombe l'obbedienza.

Il fondatore della monarchia volle che l' atto solenne fondamentale della monarchia fosse religiosamente rispettato dai suoi successori al trono, e ne tutelò la conservazione e l'osservanza, imponendo ad essi formalmente il dovere di chiamare al cospetto della nazione Iddio, in testimonio di osservare lealmente lo statuto e le leggi dello Stato.

In questo atto in cui il sovrano chiama Iddio in testimone della lealtà della promessa che fa alla nazione di non violare il patto fondamentale in virtù del quale ottenne il supremo comando, ha la nazione medesima una solenne guarentigia di vedere rispettata la forma del governo, nè mai offesi i diritti dei cittadini nella costituzione espressi e formulati.

Sappiamo che non sempre alcuni sovrani stettero fedeli a Dio ed alla nazione, che sotto il pretesto della pubblica tranquillità, o di spiegati disordini, fissarono per essi il diritto di empiamente spergiurare. Siano reali o maliziosamente tessuti e combinati i fatti dietro i quali si volle colorire lo spergiuro, come imposto da *suprema necessità* vera o supposta, sarà sempre, a parere nostro, spergiuro quel sovrano che con violenza o con altri mezzi, si scioglie dalla osservanza dei fatti solennemente giurati.

da se in proprio, nè trasmesso: e perchè, quando anche il facesse la Camera accoppierebbe l' usurpazione al tradimento, la spoliazione commessa in pregiudizio del paese al delitto di lesa maestà.—I diritti di una Camera sono nella loro essenza diritti costituzionali e suppongono l' esistenza della costituzione, come sorgente e condizione della loro propria esistenza. È perciò impossibile che esistano nello stesso tempo diritti per abolire la costituzione. Ora sciogliere il Re dal giuramento di osservare fedelmente la costituzione, altro non è che abolire la costituzione stessa, contro cui si commette un attentato privandola di quanto forma documento obbligatorio pel popolo e pel Re. Non è dunque necessario spendere molte parole per dimostrare che la Camera collo sciogliere il Re dal giuramento commetterebbe un atto per se illegale, e privo di ogni effetto giuridico. — Nè meno chiaro, egli è, che il diritto di commettere un tale atto non venne trasmesso alla Camera. La Camera ha ricevuto ed accettato da coloro che la elessero , il mandato di agire conformemente alla costituzione: essa sarebbe intieramente infedele al suo mandato qualora annullasse o cercasse di annullare lo statuto fondamentale che deve essere per lei obbligatorio. La Camera può annullare la fiducia di cui gode nel paese, la fede che si ha nel suo senno, nel suo patriottismo, tutto quanto, in somma, possiede di buono una Camera; ma la costituzione non è di sua proprietà , sibbene proprietà del paese e del Re. Una Camera che annullasse la costituzione , stenderebbe una mano usurpatrice sopra un deposito che le fu affidato. »

« Il paese attesta alla prima Camera la massima sua fiducia chiamandola a rappresentare i supremi suoi politici interessi ; e potrebbe questa a tale fiducia corrispondere coll'accettare dapprima l'affidata missione per abbandonare poscia i diritti del paese ad impedire la formazione di una Camera composta di alti personaggi? Che cosa farebbe se non usurpare i diritti e tradire gli interessi del popolo? Quindi è che la Camera non può sciogliere il Re dal suo giuramento, si collocherebbe al di sopra del Re; ed un Re che accettasse o fosse costretto ad accettare tale offerta, cesserebbe di fatto di essere Re; non si può immaginare più curioso attentato di questo alla Maestà Reale: nè maggiormente screditare il trono, nè più gravemente insultare ogni sentimento di lealtà, ed ogni rispetto. A più di un Re la sorte strappò la corona e tolse la vita; ma niuno di loro fu ancora gettato in tanto avvilimento, che una piccola frazione del paese, una Camera osasse dirgli: *Noi ti sciogliamo dal tuo giuramento*. — Proporre al nostro Re una così indegna obbiezione: ecco quanto era riserbato agli autori di questa petizione. — I membri particolari della Camera che approvassero le idee dei postulanti, potrebbero per proprio conto chiedere l' intiera abolizione della legge fondamentale: ma la Camera , come

corporazione, non lo può in verun caso. Se vi è una corporazione che sia incompetente per presentare simile domanda al trono, è appunto la Camera Prussiana. » *Gazzetta Piemontese* dell' anno 1852, N. 123.

Dei diritti e doveri dei cittadini.

ARTICOLO VENTIQUATTRÈSIMO

Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge.

Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammessibili alle cariche civili e militari, salve le eccezioni determinate dalle leggi.

Osservazioni. — Abbracciando questo articolo due gravi argomenti quello cioè della uguaglianza dei cittadini; e quello della loro ammissibilità agl' impieghi, necessario si rende di esporne i motivi con tutta la massima precisione e chiarezza (1).

---

(1) Le espressioni contenute in qnesto articolo han bisogno di nna seria spegazione, e per esporne il vero senso è pur d'uopo tener presente le differenti costituzioni, dalle quali sono state esse tratte.

L' articolo primo della dichiarazione dei *dritti dell'uomo e del cittadino* fatta in Francia nel 1791 stabiliva: *che gli uomini nascono e rimangono eguali nei loro diritti; le distinzioni sociali non possono essere fondate che sulla utilità comune.* La prima parte di qneste disposizioni consagra il principio della eguaglianza in quanto concerne i dritti ed i vantaggi che risultano dalla loro naturale organizzazione. — È questa una protesta contro i tempi barbari, in cui gli uomini, contrariamente al dritto naturale, nascevano taluni liberi, altri schiavi; gli uni nobili, gli altri plebei, e per conseguenza avevano differenti diritti. La seconda parte consagra sotto il nome di *distinzione* le inegnaglianze sociali fondate sulla *utilità comune*; essa si applica agli uomini considerati nello stato sociale. Le espressioni quindi di *eguaglianza innanzi alla legge*, non sono, esattamente parlando, che la riproduzione delle parole *eguaglianza di diritti*; ed ove si prende l'insieme delle disposizioni tutte dell'articolo, si vedrà chiaro che le indicate sue disposizioni hanno lo stesso senso.

Qnesta distinzione però non venne riprodotta nella costituzione dell'anno III, la quale dopo di aver messa l'eguaglianza nel numero dei diritti dell' uomo costituito in società, viene a dare la definizione seguente:—*L'eguaglianza consiste nella legge ch'è la stessa per tutti*, sia che essa protegga, sia che pnnisca. *L'eguaglianza non ammette alcuna distinzione di nascita, nè alcuna eredità di potere;* cia-

La disposizione dello Statuto, che tutt'i sudditi sono uguali dinanzi alla legge, non deve punto intendersi che possa avere per oggetto

---

scun cittadino ha un eguale diritto di concorrere, mediatamente ed immediatamente, alla formazione delle leggi, alla nomina dei rappresentanti del popolo e dei pubblici funzionarii. In una parola è l'*eguaglianza innanzi la legge*, e non mai quella eguaglianza che esiste tra il ricco ed il povero, tra l'uomo laborioso e l'inerte, tra l'uomo industrioso e l'ozioso, poichè sarebbe un delirio proclamare per questi l'eguaglianza assoluta:— « Io veggo nella specie umana, diceva Rousseau, al principio del suo brillante paradosso *sull'origine e sui fondamenti della ineguaglianza*, due specie d' ineguaglianze tra gli uomini: l'una che io chiamo naturale o fisica, perchè essa viene stabilita dalla natura e che consiste nella differenza dell' età, della salute, e della forza del corpo e delle qualità dello spirito o dell'animo; l'altra che può chiamarsi ineguaglianza morale o politica, perchè essa dipende da una specie di convenzione, e che viene stabilita, o almeno viene autorizzata, dal consentimento degli uomini. Questa consiste nei differenti privilegi, che taluno gode in pregiudizio degli altri, come per esempio l' essere più onorato, più potente di altri, o almeno di farsi obbedire. Nè si può chiedere qual sia la fonte dell'ineguaglianza naturale, poichè la risposta si troverebbe annunziata nella semplice definizione della parola. »—E dopo di aver tentato di stabilire che la condizione dell' uomo selvaggio è più felice di quella dell' uomo civilizzato, Rousseau termina le sue teorie, più seducenti che solide, con una conclusione che a noi sembra eminentemente giusta, cioè che l' *ineguaglianza morale, autorizzata dal solo diritto positivo, è contraria al diritto naturale, tutte le volte che essa non concorre nella stessa proporzione con l'eguaglianza fisica.*

Questa verità tanto chiaramente manifestata dal Rousseau, era stata sentita da tutti quegli spiriti eletti, che in ogni epoca, sparsero nella Francia, i germi di una superiore intelligenza, e fu specialmente nell' epoca istessa, in cui Rousseau scriveva, che questi uomini, in pari tempo troppo calunniati o troppo lodati, si dettero da loro medesimi, il bel nome di filosofi, e per far trionfare questa massima usarono di ogni loro sforzo; cosicchè nel 1789 i principii e le conseguenze di questa eguaglianza morale, che essi agognavano di conquistare sul dispotismo e sui privilegi, si trovò annoverata in tutt' i registri del *terzo ordine*, e taluno venne pur compreso tra la nobiltà. Fu in allora che questa conquista non poteva ottenersi se non mercè di una *rivoluzione*, la quale preparata inevitabilmente, e predetta da coloro che l'avevano iniziata, ma che non ebbero l' agio di compierla, fu cominciata il giorno in cui l'*Assemblea costituente* prese il titolo di *Assemblea Nazionale*, e pubblicò quel famoso decreto nella terribil notte del 4 agosto 1789; decreto che venne soprannominato *la Saint Barthélemy* dei privilegi; decreto che distrusse del tutto il regime feudale, sanzionando che tutt'i diritti e privilegi tanto feudali che censuari, quelli che derivavano dalle mani

di correggere la disuguaglianza naturale, la quale misura sarebbe assurda ed al disopra delle forze umane, ma soltanto di non ammettere la disuguaglianza nel dominio del diritto. La sola eguaglianza di diritto è quella che la legge ammette, dichiarando che tutt' i cittadini sono davanti ad essa eguali; principio questo che estende la sua autorità ed ha la sua applicazione sia negli atti di protezione e di favore, sia nei coercitivi e di punizione.

Onde formarsi una giusta idea della eguaglianza dettata in questo articolo dello statuto gioverà riferire alcuni esempii accennati da Hello, nel suo *reggimento costituzionale*, dai quali rilevasi come, non potendosi escludere la disuguaglianza di fatto, importi nel comporre le sociali istituzioni tener conto delle disuguaglianze naturali, così per ammetterle, come per eliminarle.

« Non ci faccia maraviglia, dice questo egregio scrittore, se non tutti hanno seguito le formole costituzionali nei loro successivi perfezionamenti, e se vi son cuori nel fondo dei quali è rimasta intiera la dottrina di Rousseau, se non come principio, almeno come sentimento, cioè che l' *eguaglianza* era nella natura e che l' *ineguaglianza* proveniva dallo stato sociale. Bisogna dire che la tentazione di confondere i due generi di eguaglianza sia connaturale all'uomo, poichè ne troviamo un esempio nel cristianesimo primitivo: in quel mondo pieno di schiavi la rivelazione dell'*umana fraternità* fu il segnale di uno slancio universale verso l'eguaglianza assoluta; fu tale il movimento, che gl' interpreti della legge novella credettero doverlo combattere. Si è conservata una opera intiera di Teodoreto, vescovo della chiesa greca, scritta verso il finire del quarto secolo, coll'unico scopo di provare che s' intendeva male il domma evangelico e che si cominciava

morte reali o personali, e quelli rappresentati da tutti i cittadini, rimanevano *aboliti senza indennità alcuna*, salvo ad essere ricomprati per quel prezzo che sarebbe stato stabilito dalla stessa Assemblea nazionale. Ma come ingegnosamente osserva uno de' più brillanti storici dell'epoca: *tutti volevano delle riforme, ma nessuno voleva fare de' sacrifizi*; così la resistenza venne organizzata nello interno e nello esterno; i nobili in calca emigrarono; il Re venne nella sua fuga arrestato e si assise sopra un simulacro di trono, ove ne discese sol per andare al patibolo; la lotta si spinse con la più grande ferocia; ed allora avvenne che gli uomini energici che s'incontrarono credettero che i privilegi non possono estinguersi che nel sangue dei privilegiati, ed ebbero l'orribile coraggio, senza punto arrossirne, di unirsi in società con la massa più impura del popolo, ed allora avvenne che nè l'età, nè le virtù, nè la scienza, nulla potè calmare il loro feroce patriottismo. Essi formarono l'eguaglianza alla maniera di Tarquinio, facendo cadere le più alte teste. Vedi ROGRON, *Code politique espliqué*.

con abusi. Oggi che la massima costituzionale fa sentire nel mondo politico l'eco della voce della ragione, le scuole moderne che hanno impreso il rinnovellamento dello stato sociale hanno ridestato la medesima tentazione nel fondo dei cuori. Fra l'immenso stuolo di popoli, composti di uomini liberi, in cui è endemica la febbre dell' eguaglianza assoluta, è una parte trista e severa quella del pubblicista che viene a ritogliere alla più avida delle nostre passioni l'esca che le si presenta sotto un apparato scientifico, a sostituire ad una menzogna diletta una verità impopolare; che cerca l'eguaglianza promessa procedendo per riduzione, restringendo del continuo il cerchio che la racchiude, e sacrificando molto per conservar poco, come quel cacciatore che ha rapito i catelli della tigre e che glieli rigetta successivamente quasi tutti per portarne via uno solo.

« La teoria dell'eguaglianza secondo la costituzione è ben semplice; essa riposa sulle seguenti proposizioni: in natura l' ineguaglianza è quella che regna; l'eguaglianza è unicamente nella legge. La promessa fatta dal legislatore non è di correggere l'ineguaglianza naturale, compito assurdo e sovrumano, che non bisognerebbe nemmeno imprendere se esso fosse possibile, ma di non ammetterla nel dominio del diritto; il che si riduce a dire che la legge non dee creare privilegi. Certamente fa d'uopo sforzarsi a distruggere la miseria mercè una buona amministrazione; fa d'uopo provvisoriamente alleviarla mercè la carità pubblica e privata: è questo il dovere di tutti. Ma l'ineguaglianza non è necessariamente la miseria. Distrutta questa, l'ineguaglianza sussisterà quanto la creazione, della quale essa è una legge generale.

« Nella controversia delle scuole moderne su questo punto vi ha non so ben dire se un' inconseguenza o un artifizio che importa far notare. Esse non negano già l' ineguaglianza naturale, che sarebbe un negar l'evidenza; la riconoscono; ma fatta una volta tal confessione, non lasciano per questo di continuare a ragionare come se non esistesse. Così vi concederanno di leggieri che nella natura fisica e morale nessuna cosa equivale esattamente ad un'altra, nè due granelli di sabbia sulla spiaggia, nè due fronde nei boschi, nè due stelle nel cielo, nè due uomini sulla terra, e che Iddio seminandoci a milioni nei campi della vita, non vi ci ha fatti cadere in un'identica postura; riconoscono che Iddio, diversificando i nostri bisogni, ha dovuto diversificare in una corrispondente porzione gli uffizii, le vocazioni e le attitudini, e che le cariche più sublimi e le più umili, i beni e i mali in tutt' i gradi e sotto tutte le forme, i contrarii e gli estremi, sono entrati nel suo pensiero; non contrastano che dalla diversità degl' uffizii risulti per ciascun di noi nell' ordine universale una particolare funzione che è la migliore spiegazione del dovere individuale; sono facili su coteste conces-

sioni, come si è intorno a luoghi comuni, ma non ve ne ha una di cui non vi rifiutino le conseguenze; non perciò lasciano di pretendere dal legislatore più che dalla provvidenza, perocchè in fin delle fini gli domandano un miracolo, cioè di costruire l'eguaglianza sociale colle ineguaglianze naturali.

« La vera filosofia non iscorge nell' ineguaglianza fisica una necessità dispiacevole a subire, ma un elemento dell' ordine morale di cui il legislatore deve tener conto, e particolarmente una condizione della libertà; al che non riflettono coloro che mormorano al trovarla nell'ordinamento sociale; essa vi è in tal guisa inerente, che se fossero padroni di togliernela, la mano lor tremerebbe nel toccar'a.

« In fatti l'ineguaglianza naturale e la libertà morale son congiunte in un modo indissolubile. Se Iddio, nel crear l'uomo, ha voluto in primo luogo che fosse libero, poi che fosse responsabile e soggetto ad essere giudicato, egli ha di necessità voluto l' ineguaglianza naturale. Ove doveva collocare l'uomo come essere libero? In mezzo a cose diverse e dissimili. L'eguaglianza assoluta nel mondo fisico avrebbe condotto alla confusione, nel mondo morale all'indifferenza. Tutto equivalendo a tutto, e niuno da niuno distinguendosi, la parola *preferenza* non sarebbe segno di verun idea e non esisterebbe nei parlari umani. Fra cose che si somigliano e si equivalgono non vi è da scegliere; e dove non vi ha scelta non vi ha libertà. Appunto perchè l'uomo è stato collocato in un mezzo ove gli è possibile la scelta, le sue determinazioni non sono indifferenti ed i suoi atti sono valutabili. Il reo uso che ha fatto della sua libertà lo conduce innanzi alla giustizia, e colà si cangia la sua parte: mercè la sua libertà ha agito in ciò che lo circonda e cagionato un danno; ora si agirà appunto in lui; per la sua responsabilità divien passivo, sta per ricevere l'applicazione del diritto, è soggetto a giudizio. Ma se le cose su cui la sua libertà si è esercitata sono contingenti e variabili, se si contano, si pesano, si misurano, il diritto che gli si applica è uno, sempre identico e adeguato; esso non ha dimensioni, non si estende nè non si restringe; il diritto che ha il povero alla minima cosa vale quanto il diritto del ricco alla massima.

« Ecco come l'ineguaglianza di fatto conduce all'eguaglianza di dritto per via della libertà e della responsabilità.

« Trasportate questa spiegazione dell' economia del mondo alla economia sociale, ed avrete il vero senso dell'articolo della costituzione. I termini della proporzione si abbassano, ma la proporzione rimane la stessa: in luogo della libertà morale, è la libertà politica; in luogo dei meriti o dei demeriti che portiamo lassù, i diritti e i doveri ingenerati dai nostri rapporti quaggiù; in luogo della giustizia divina nella sua infallibilità, la giustizia umana colle

sue imperfezioni. L'eguaglianza dinanzi alla legge suppone adunque le ineguaglianze sociali, per la ragione medesima che l'eguaglianza innanzi a Dio suppone le ineguaglianze naturali; e noi ci convinceremo fra poco che la stessa giustizia umana non è buona se non in quanto fa eccezione delle ineguaglianze naturali e sociali. Amici della libertà, voi cadete in una grande inconseguenza quando reclamate l'eguaglianza in tutto; voi così vi fate due affezioni incociliabili: la costituzione vi dà la libertà politica senza toglierv l'ineguaglianza sociale; il despotismo vi darebbe l'eguaglianza sociale togliendovi la libertà. E voi che la volete colla libertà perchè ritarda il regno della fraternità fra gli uomini, riflettete adunque che la fraternità è impossibile tra uomini che non sono liberi, e che per procurarla ad essi quale l'intendete siete obbligati di cominciare dal dar loro un despota.

« Insisto su questa considerazione, poichè è fondamentale, ed alcuni si formano un sistema del non farne conto: io dico che l'eguaglianza male intesa conduce direttamente alla distruzione della libertà. Eccone una ben chiara dimostrazione che mi vien fornita da una scuola moderna.

« Un capitalista commette un lavoro; un operajo l'esegue mediante un salario. Secondo questa scuola vi ha un'associazione tra il capitale dell'uno e l'industria dell'altro: l'operajo dee legittimamente avere, in luogo di un salario, una parte dell'opera che esce dalle sue mani. Se il capitalista defrauda l'operajo della sua parte nella proprietà comune e lo riduce ad un semplice salario, egli è coll'abusare di una sociale composizione di cose, la quale fa che l'operajo abbia più bisogno del capitalista che non il capitalista dell'operajo. Agli occhi del giureconsulto questo contratto non ha alcun carattere necessario; egli lo fa dipendere dalla convenzione delle parti, e vi vede, secondo l'espressione della loro volontà, una società o una locazione d'industria. È questa la libertà propriamente detta. Il socialista, come lo chiamano, trova nel contratto il carattere necessario della società; e se non è così nella pratica, egli è perchè la legge del più forte prevale contro il diritto. Il giurisconsulto sta per la libertà delle convenzioni: egli prende le parti quali le ha fatte la forza delle cose, senza rimproverare alla legge la superiorità relativa dell'una sull'altra. Il socialista sta per l'eguaglianza fra le parti: egli le associa, checchè ne abbiano, e a malgrado della volontà contraria che esse esprimono; egli le mette in pari condizioni, ma facendo loro violenza, perocchè lor vieta la locazione d'industria che hanno dichiarato volere, per propor loro fatalmente la società che non hanno voluto; egli costringe il capitalista che s'ha fatto fare un abito ad accettare il suo sartore per comproprietario dell'opera sua. Adunque l'eguaglianza così intesa non si ottiene se non che a spese della libertà.

« Per compiere questa idea, mostriamone le due facce. Vi ha correlazione tra la libertà e l'eguaglianza. Se l'eguaglianza mal intesa distrugge la libertà, la libertà mal compresa ferisce l'eguaglianza. Eccone un esempio: la libertà d'industria è una delle prime che abbia proclamate il governo costituzionale; svincolare dalle sue antiche pastoje la facoltà del lavoro è un provvedere al primo bisogno dell'uomo moderno, la cui condizione è di bastare a se stesso; ed al tempo stesso ella stabilì l'imposta delle patenti, quella fra tutte, la cui legittimità meglio si comprende, perocchè vien pagata allo Stato in contraccambio della protezione ch'esso accorda al diritto naturale e alla libera concorrenza sua necessaria conseguenza. Ma la facoltà naturale del lavoro, la libera concorrenza ch'essa partorisce, la protezione che entrambe domandano ed il prezzo che costano, non si concepiscono che nell'individuo, perchè al solo individuo è stata imposta la necessità di bastare a se stesso, ed egli sopporta i pesi della famiglia e dello stato. Se però lo stato introduce nella concorrenza lavoratori che sono fuori della comune condizione, persone fittizie di sua creazione, quali le comunità laiche o religiose, le corporazioni, gli stabilimenti pubblici, che non sono ridotte ai loro proprii mezzi, che vivono di una vita tolta a prestanza, su cui non gravitano nè i pesi della famiglia nè quelli dello stato, e che oppongono la facoltà del lavoro franca in esse alla medesima facoltà onerata presso le altre, le leggi della vera concorrenza sono violate; delle persone reali, in mezzo a tutte le necessità della vita, non lotteranno mai colle stesse probabilità di riuscita contro persone fittizie che dal lor modo particolare di esistenza tengono una moltitudine d'immunità; si ristabiliranno maestranze e giurande con minor logica e maggiore ingiustizia che ne' tempi andati, perchè saranno introdotte a viva forza nel grembo di un diritto comune che le respinge, e la libertà d'industria mal intesa distruggerà l'eguaglianza dinanzi alla legge. Le querele dell'industria libera sono giuste, e tanto più dee ascoltarle il governo, in quanto che può molto legittimamente usare nelle comunità e nelle case di detenzione un dritto di polizia che non corre rischio di collidervisi col dritto naturale.

« Adunque se ci sta a cuore di giudicare sanamente la promessa della costituzione, impariamo a distinguere quello che non ci deve da quello che ci deve. Quel che ci deve è di non creare privilegi. Il privilegio è un' ineguaglianza per fatto dell'uomo, e noi non abbiamo la stessa ragione di rassegnarvici come alle ineguaglianze che vengono da Dio. Queste ottengono la sommissione del saggio, egli vi conforma le sue idee e i suoi sentimenti; quella eccita nel fondo dell'anima sua la medesima indignazione che l'ingiustizia, di cui è sinonimo. Quindi il dovere del legislatore costituzionale è tutto negativo: esso consiste nell'astenersi; tutto il suo dovere è

di lasciare che la libertà si muova nella sua orbita, di abbandonare le facoltà umane al loro estendimento naturale ed ai mille accidenti della concorrenza. Vi ha di quelli che intendono altramente questo dovere, e lo rendono attivo a segno di pretendere che il legislatore s'inserisca nella sorte di ciascuno per migliorarla; a sentir costoro, il legislatore nulla fa collo svincolare le nostre facoltà dalle loro pastoje, se per fecondarle non si dà egli medesimo tutta l'attività che rende ad esse. La loro dottrina si riassume in questa formola: L' uomo non ha soltanto il *diritto di lavorare*; egli ha altresì *diritto al lavoro*. Ecco uno di quei paradossi che non si ama di combattere: perocchè per risponder loro fa d'uopo distinguere dal dovere rigoroso dei governi certe obbligazioni morali e religiose, di cui pare che altri si faccia avversario, unicamente perchè le scevera da quello; e nulladimeno non vi ha cosa più falsa di quella proposizione presa nel senso assurdo che le si dà. No, se la pubblica beneficenza è un debito, come io credo, non è però della stessa natura che la guarentigia dei dritti dell'uomo. Il legislatore ha saldato il suo quando mi affranca, e ciò che l'amministrazione vi aggiunge è un soprappiù che non può pretendersi allo stesso titolo. La distruzione della miseria, quella promessa che la civiltà otterrà un giorno, è il più desiderabile dei perfezionamenti sociali; ma una delle astuzie più abili del despotismo si è di farne una quistione di stretto diritto, la cui soluzione egli s'assume. Chiunque si dice obbligato a rendere migliore la mia condizione, si presenta a me come un padrone: non riconosco in lui il diritto di modificarla; chi procura il lavoro, necessariamente l'organizza; e chi l' organizza, lo regola e lo domina. Io nulla intendo in cotesto miscuglio di libertà e di dipendenza; la libertà costituzionale non è compatibile neanche con un despota benefico, ed io ringrazio il ministro Turgot, per quanto l'ammiro, di averla così compresa. Il dovere del legislatore, inteso nel senso di una proibizione assoluta del privilegio, s' accorda maravigliosamente colla nostra destinazione; l' uomo non è dotato di facoltà attive senonchè per tenerle in continuo esercizio; la loro energia è tale, che perchè si perfezionino fino al prodigio, basta che lor non facciano ostacolo delle preferenze arbitrarie, e la legge politica che le rispetta nella loro azione, coopera realmente colla provvidenza. Vi ha più di sapienza in quella neutralità tollerante e proteggitrice che lascia ad ogni vocazione la sua tendenza, che in quelle classificazioni sistematiche ed inesorabili le quali popolano il mondo di attitudini torturate e di capacità fattizie. È noto il detto di un celebre inglese riguardo al dritto di primogenitura, il quale dedicando il primonato di ciascuna famiglia agli oziosi godimenti della proprietà fondiaria, precipita i nati dopo nella vita ambiziosa ed appassionata delle pubbliche cariche, della marina e dell' industria:

« *la legge della primogenitura ha questo di buono*, diceva Johnson, « *che almeno fa un solo imbecille per famiglia.* »

« La legislazione costituzionale attiene la promessa intesa a questo modo? Prima di portare un giudizio sulle nostre leggi, cerchiamo dei punti di comparazione nelle altre; studiamo il privilegio presso i popoli che l'hanno stabilito sistematicamente ed il cui genio legislativo fa autorità; prendiamo Roma nell'antichità, l'Inghilterra e la Francia dell'antico reggimento nei tempi moderni.

« Io non amo la grandezza dei Romani; mi è odioso quel popolo pel suo orgoglio, per l'abuso indegno della forza, pel suo empio disprezzo per il diritto delle genti; io cospiro contro di lui con tutti i popoli ch'esso ha soggiogato; le sue continue vittorie desolano la mia parzialità, e nondimeno quella insolente dominazione non sarebbe stata sofferta per dodici secoli dalla Provvidenza, senza qualche ignota ragione che fa titubare il mio giudizio. Bisogna pur credere che quella lunga ingiustizia tendesse a qualche gran risultato. Ma quale adunque era il bene che non si comprava troppo caro al prezzo delle calamità che conosciamo? L' ineguaglianza, intendo quella che è opera dell'uomo, non è mai venuta a sfidare Iddio si da presso. Il privilegio non si concepisce ordinariamente se non che nella costituzione interna di una città, da individuo a individuo, da classe a classe; Roma ne aveva perfezionato l'idea, fino a estenderlo al di fuori, da lei agli altri stati; essa distrusse l'eguaglianza là dove sembrava più al sicuro, nel diritto delle genti, sotto la salvaguardia delle sovranità nazionali; essa concepì, organizzò la gerarchia dei popoli, e vi si collocò in cima. Ebbe l'incredibile audacia di dichiarar loro la sua superiorità; e siccome le intestine discordie la laceravano, non si salvò da se stessa che col precipitarsi su di loro; per lei non vi era salute che nel costituirsi la nemica del genere umano e nel proclamarsi il *popolo re*. Il di dentro rispondeva al di fuori: privilegi nelle persone e fin nel modo di acquistarli e di perderli; privilegi aventi questo particolare carattere, che non si limitavano ad innalzare uno e ad abbassar l'altro, ma opprimevano questo e lo spogliavano; il plebeo escluso dal possesso delle terre, dalle alte cariche della repubblica, e perfino da un contratto di dritto naturale, dal matrimonio coi figli dei patrizii; il plebeo ridotto alla doppia impossibilità di non far debiti e di pagare quelli che aveva fatti; perocchè il saccheggio in guerra formava tutta la sua solvibilità, e mancando il saccheggio, il suo avere stava tutto intero nel suo corpo, non si sdebitava se non colla schiavitù, si dava in pastura al creditore. Io ben comprendo che dai plebei ai patrizii l'odio fosse più ardente che dai Romani agli stranieri; ben comprendo la disperazione del popolo e la sua ritirata sul monte Sacro; se l'apologo di Menenio Agrippa è ingegnoso, e però pochissimo concludente; lo stomaco non è ai membri ciò

che i patrizii erano ai plebei; ben comprendo soprattutto l'eloquenza tribunizia, la sua violenza e la sua amarezza. Che rispondere a quel Canulejo, tribuno del popolo, che reclama l'ammissibilità di tutti alla dignità consolare e la libertà del matrimonio tra le diverse classi di cittadini? —« Io aveva già un'alta idea del disprezzo » dei grandi pel popolo; li vedevo soffrire di abitare nel medesimo » recinto; ma ero ben lungi dall'attendermi a tanto furore contro » umili domande, tutto il delitto delle quali è di ricordar loro che » abbiamo la stessa patria. A qual profonda distanza al di sotto di » essi ci veggono! S'irritano che partecipiamo con essi dell'aria » respirabile, dell'uso della parola, della forma umana.... Ciò » che ne irrita non è che il vostro orgoglio ripugni a mescolare il » vostro sangue al nostro, ma è che il matrimonio sia interdetto » da una legge: in questo sta l'oltraggio di cui si lamenta il po- » polo. La vostra legge è una mano di ferro che schiaccia l'unità » sociale e frange in due la cittadinanza. Perchè non proibite » eziandio il matrimonio tra il ricco e il povero? Perchè soffrire » che il plebeo abbia una dimora vicino al patrizio, che passi per » la medesima strada, che segga alla medesima tavola, che fre- » quenti il medesimo foro? Che cosa aggiungerebbe a cotesta vita » comune il matrimonio del plebeo colla patrizia, del patrizio colla » plebea? Quale innovazione ne risulterebbe nel diritto, dappoichè » i figli seguono la condizione del padre? Noi abbiamo un solo » scopo, ed è di esser contati nel numero dei cittadini; voi non » potete averne che un solo, quello di oltraggiarci. » (T. Livio, lib. iv, cap. 3 e seg.) Guai a chi trovasse del sedizioso in questo linguaggio! Esso è irreprensibile agli occhi della più severa filosofia sociale.

« Il mondo moderno non ha molto maggior rispetto pel diritto naturale. Vedete l'Inghilterra col suo bel sistema rappresentativo e colla sua mirabile procedura penale: società indefinibile in cui abbondano le contraddizioni, in cui la filantropia sta nei libri e alle volte nei costumi, ma in cui le leggi che ripartiscono i beni immolano spietatamente il diritto naturale, e donde si corre in capo al mondo per raddrizzare il male che si soffre in casa. Quante ineguaglianze, che sono opera dell'uomo, deformano quel vecchio corpo! Perocchè l'uomo non crea impunemente un'ineguaglianza; questa ne chiama delle altre, alle quali vengono a concatenarsene delle nuove. Non si fanno monti di terra su di un punto senza cavarvi degli abissi accanto; i palagi di Roma sono usciti dalle catacombe. Nel fare dei ricchi, si fanno dei poveri; fatti che sieno, fa mestieri sostentarli, perocchè il movimento naturale della libertà avrebbe bentosto sostituito alle nostre le sue composizioni. Gli uni e gli altri adunque passano allo stato cronico di ricchi e di poveri mantenuti. La povertà cangia di nome, e vien chiamata pauperis-

mo; non è più accidente, ma uno stato; non è più soccorso a titolo di beneficenza, ma ad un titolo rigoroso che aggrava il bilancio di un' imposta speciale. Il privilegio del primogenito ingenera dei privilegi pei cadetti; fa d'uopo a questi delle carriere, delle cariche, delle sinecure; se non esistono, bisogna crearle; bisogna aggiungere l'Asia all'Europa, emisfero ad emisfero, mondo a mondo. La miseria del colono irlandese è la più orribile che mai abbia eccitata l' umana pietà; l'antico mondo era meno crudele colla sua schiavitù; lo schiavo almeno non si moriva di fame, ed aveva per garante della sua esistenza l'interesse del padrone a sostenerla. Ma l'infelice che feconda il suolo dell'Irlanda non ne trae nulla che resti a lui; i frutti della terra non si ripartiscono per lui tra il proprietario e il fittajuolo, e la sentenza di Dio che condanna l' uomo al lavoro per nutrirsi, non si esegue su di lui senonchè a metà: lavora e non si nutrisce. Il proprietario del suolo dell' Irlanda non è irlandese, ma inglese; non è cattolico, ma protestante; per non aver sotto gli occhi la sua vittima religiosa e politica, e per non affrontare troppo da vicino lo spettacolo della miseria onde s' arricchisce, risiede necessariamente nella metropoli; egli si fa un sistema dell' essere assente, e questo chiamasi *assenteismo*; questa necessità di una distanza tra il proprietario ed il colono ne fa nascere un' altra, quella dei mezzani chiamati *middlemen*, speculatori parassiti che non sono nè proprietarii nè produttori, ma che si trovano là, sul passaggio, per aumentare del profitto che si propongono di ricavarne, il prezzo di affitto; questo prezzo nel passare per le loro mani per risalire verso il proprietario, lascia in ciascuna di esse una parte della sostanza succhiata al colono. Quanto questo infelice è smunto, vien gettato a viva forza fuor della terra che ha coltivata. Certamente questa abominazione non è scritta in nessuna legge, ma è sofferta e praticata presso uomini inciviliti; si ha il diritto di contarla nel novero delle loro istituzioni.

« Appunto dal seno di tal popolo doveva per la prima volta innalzarsi la più formidabile quistione della vita sociale: a chi sono imputabili i nostri mali? alla Provvidenza forse? alle leggi? L'Inghilterra in mezzo alle sue grandezze era percossa da troppe piaghe per non porsi siffatta quistione, e dotata di troppa filosofia ha trovato un ostacolo nel suo stesso patriottismo; la sua parzialità per le proprie leggi ha nociuto alle ricerche de' suoi economisti. Malthus, uno di essi, colpito dalle profonde ineguaglianze che aveva sotto gli occhi, non ha potuto spiegarle senonchè coll' esuberanza della popolazione: secondo lui, se vi ha tanti uomini sventurati, egli è perchè vi son troppi uomini; i mezzi di sussistenza crescono soltanto in proporzione aritmetica, mentre che la popolazione s'aumenta in proporzione geometrica: accusa che egli rivol-

ge direttamente alla Provvidenza. Per rimediare al male egli non permette il matrimonio se non a coloro che possono allevare i loro figliuoli. « Se alcuno, dice questo autore nel *Saggio sulla popo-* « *lazione*, (t. III, p. 180), desiderasse ancora ammogliarsi senza « avere la prospettiva di poter far sussistere la sua famiglia, è d'uo- « po che sia libero di farlo. Benchè in tal caso, a mio credere, il « matrimonio sia *un atto immorale*, pure non è di quelli che la so- « cietà abbia il diritto d'impedire o di punire. Bisogna lasciare « alla natura *la cura della punizione.* » — E più innanzi: « L'uomo « che nasce in un mondo già occupato, se la sua famiglia non « può nutrirlo, e se la società non ha uopo del lavoro di lui, un tal « uomo, dico, *non ha il minimo diritto di reclamare una por-* « *zione qualsivoglia di nutrimento, ed è realmente soverchio sulla* « *terra.* Al gran banchetto della natura non vi ha posto per lui; « la natura gl'impone di andarsene, e non tarderà a mettere ella « stessa ad esecuzione quest'ordine. » — Godwin, altro economista inglese, monta in collera contro le dottrine di Malthus: egli nega la pretesa sproporzione tra la moltiplicazione della specie e la potenza produttrice della natura; la nega come una calunnia contro la Provvidenza; discolpa la bontà suprema, che dà il cibo ai pulcini degli augelli, del ricusarla agli uomini; interroga l'antichità, le nazioni moderne, e specialmente gli Stati uniti d'America. La sua conchiusione è che la miseria è da imputarsi alle istituzioni politiche. Ma quali istituzioni accusa? Forse quelle del suo paese? Ei se ne guarda bene come da una bestemmia; egli non ispecifica, ed il patriota fa torto al pubblicista. Sola una volta, ad occasione del pauperismo, lo spiega storicamente colla riforma religiosa e colla soppressione de' monasteri; ma lascia pendere la responsabilità dei nostri mali sulle istituzioni politiche in generale, senza distinzione di tempo o di luogo; combatte la tesi di Malthus anzichè stabilire la sua; sembra che non siasi assunto altro che di calmare le immaginazioni spaurite dall'apparizione di cotesti soprannumeri del genere umano, che per avere il diritto di vivere attendono che la morte vi abbia fatto dei vuoti. In somma siffatta controversia, si grande nel suo obbietto, è nulla nei suoi risultati: il paradosso di Malthus è stato confutato; la Provvidenza ha avuto il suo vendicatore; è già qualche cosa; ma le istituzioni sono state elettivamente condannate senza esame, ed in particolare non si è tentata la soluzione del problema sulle istituzioni che l'avevano fatto nascere, su quelle dell'Inghilterra. Nulladimeno la materia abbondava, e la prova fatta bene sarebbe stata decisiva. Noi non siamo di quelli pei quali la presente prosperità di uno stato possente serve di giustificazione alle sue leggi e debbe necessariamente assolverle nell'ordine della giustizia. Vi ha grandezze artificiali che non sono neppure degli argomenti

nell'ordine della politica; alcune fortunate composizioni, degli abbattimenti fortuiti, dei casi che accadono solo una volta, non fondano una dottrina; le violazioni del diritto naturale non si legittimano per via del buon successo. Ignoriamo quali lezioni tenga in serbo l'avvenire; ma coloro in cui la condizione umana è violata, hanno sempre ragione di lamentarsi, ed il grido che non cessano d' innalzare verso il cielo, finirà coll'essere ascoltato.

« La Francia è stata abbastanza dissimile da sè stessa per servire a se di termine di comparazione. Alle ineguaglianze della natura, della conquista dei tempi di mezzo, la legge umana ne aveva aggiunte altre di sua fattura; tutto vi era privilegio, il lavoro presso alcuni, l'ozio presso gli altri; vi erano perfino privilegi fra i privilegiati; non solo i due primi ordini erano superiori al terzo, ma il clero lo era alla nobiltà, e nella nobiltà il nobile di sangue all'annobilito, il primogenito ai cadetti. Il gentiluomo non era soggetto alle imposte al modo stesso del plebeo; non era soggetto alla giustizia al modo stesso di lui, nè pel civile nè pel criminale; subiva diversamente l' ultimo supplizio, ed il privilegio si era insinuato fin nella morte. Il nobile era preferibile pei pubblici uffizii e per le cariche ecclesiastiche; il diritto gli attribuiva una superiorità morale; dove da ogni altro si esigeva una cauzione, si era contento della sua parola; il suo giuramento prevaleva a quello del plebeo, e la sua deposizione faceva in giustizia fede maggiore. Gli si attribuiva finanche una superiorità intellettuale: quando il plebeo era obbligato a fare un quinquennio nelle scuole per essere graduato in diritto civile e canonico, il gentiluomo non era obbligato che ad un triennio (1). Quando il legislatore giunge alle ineguaglianze della natura, immediatamente, per irresistibile concatenamento, i costumi aggiungono alle ineguaglianze del legislatore; ma con questa differenza, che le superiorità reali, che vanno raramente scompagnate dall' elevatezza del carattere, lo rendono tenero e simpatico e lo avvicinano all'umanità, laddove le superiorità fattizie ne allontanano, induriscono l' anima e la depravano; l'espressione non è troppo forte; e nei tempi in cui la monarchia assoluta fomentava lo spirito di corte, l' osservazione si applica agl'ingegni più sublimi ed ai cuori più sensibili; se ne trovano curiose pruove nelle lettere di madama di Savignè e nelle memorie del duca di Saint-Simon.

(1) Thierriat, *Trattato della nobiltà*, 1605. L'autore dà la seguente ragione della differenza nella durata degli studii: « Sia che « il diritto ci abbia stimati più atti che gl'ignobili a comprendere « le scienze, perchè essendoci permessa la caccia, mangiamo più « pernici e altre carni delicate che essi, il che ci rende un senso « e un' intelligenza più sottile di quelli che si nutriscono di carne « vaccina e di porco. » pag. XVII, n. 40.

« In quel tempo il privilegio dichiaravasi apertamente dappoichè era nel diritto pubblico; ma da che la Francia è divenuta costituzionale, esso ha tentato di rientrarvi di furto, camuffato, cambiando di nome e di forma, mentendo a sè stesso e agli altri, come uno di quei gusti vergognosi che non si confessano. La restaurazione lasciò, di cotal genere d'industria legislativa, un esempio che non si dimenticherà mai.—Nel 1826, in uno di quegli eccessi aristocratici che sono lo scoglio delle monarchie rappresentative, essa tentò di ristabilire il diritto di primogenitura; ma aveva ad eludere un principio ed a mascherare la realità. Con questo scopo cercò pel diritto di primogenitura un altro nome e un'altra forma: e quindi per salvare ogni somiglianza col privilegio, ricorse ai due seguenti argomenti: 1. Ogni privilegio è essenzialmente *personale;* ora la disposizione del progetto di legge è *reale*, poichè ricade direttamente sui beni. 2. L'eguaglianza promessa dalla costituzione è politica; ora l'eguaglianza che il progetto di legge sacrifica è *civile;* dunque non vi ha privilegio alcuno, e si è tranquillamente addormentata sull'obbiezione costituzionale. Il progetto di legge del 1826 non aveva altra base. E quindi voi conoscete la ricetta per eludere la promessa dell'eguaglianza. Guardatevi dall'indicare dapprima la persona, che in ciò starebbe il privilegio; ma cominciate la vostra frase coll'indicare l'eccedente di beni che le attribuite, ed il privilegio svanisce. In quanto alla distinzione tra l'eguaglianza politica e l'eguaglianza civile, essa ha la disgrazia di non essere nella costituzione; ha la disgrazia più grande di essere contraria alla ragione; la legge che alterasse l'eguaglianza nelle divisioni non sarebbe una semplice legge civile; nessun'altra apparterrebbe più intimamente al diritto pubblico pei suoi effetti diretti sullo stato del primogenito e dei cadetti, per la condizione che creerebbe all'uno, per le indennità che obbligherebbe di procurare agli altri, essa affetterebbe l'economia sociale tutta intera.—Il rigetto di questa legge fu un notevole avvenimento nella monarchia costituzionale, e la gloria ne ricade in gran parte al duca di Broglie, il quale pronunziò in quella memoranda discussione, per difesa del principio compromesso, e sulle false induzioni che si traevano dall'aristocrazia inglese, un discorso pieno di sapere politico e di eloquenza deliberativa.»

Noi da nostra parte dobbiamo benedire le nostre leggi e per la loro fedeltà al principio costituzionale e per la misura che esse serbano nella loro stessa fedeltà. Una giustizia da rendere al nostro diritto costituzionale è pur quella di vedere che il suo zelo per le regole rappresentative non lo trasporta mai oltre i limiti: ha la religione della eguaglianza, e non ne ha la superstizione; e se talora il limite n'è varcato, esso torna quasi immediatamente sui passi suoi; ha la saggezza di riconoscere che *l'eguaglianza*

dinanzi alla legge, lungi dall'escludere l' ineguaglianza naturale, la suppone; fa eccezione di questa come di un elemento essenziale della giustizia da compartirsi a' cittadini.

Quindi le basi sulle quali poggia il vero sistema di eguaglianza si compendia nei seguenti articoli:

1.° Il diritto di servirsi delle proprie potenze fisico morali per adempiere al fine della conservazione e perfezionamento, è un diritto eguale in tutti gl' italiani; ma nelle potenze havvi gradazioni di capacità, diversità di attitudini, disparità di forze fisiche, per cui a vari mestieri e professioni trovansi gli uomini naturalmente disposti, e ciascuno di loro ha la facoltà di dare al suo diritto una estensione proporzionata ai mezzi che possiede di esercitarlo sopra oggetto più o meno vasto. — Se il legislatore andasse a molestarli nella scelta, e ad indagarne i mezzi e simili, introdurrebbe egli nella società una disuguaglianza di fatti, che nulla avrebbe di comune con quella provveniente dalla natura, e sarebbe un attentato alla uguaglianza di diritto.

2.° L'industria è libera e per conseguenza ecco l'uguaglianza di diritto; ma se la legge stabilisse diritti proibitivi per favorire il monopolio di taluni individui o classi; se non proteggesse il diritto naturale coi suoi rigori minacciati a chiunque osasse rompere od alterare il naturale equilibrio della produzione o della consumazione, la legge aggiungerebbe una fatale ed arbitraria disuguaglianza di fatto a quella di natura, e questa disuguaglianza, apertamente violerebbe la uguaglianza di diritto con cui è unificata.

3.° Tutti possono acquistare; ecco la uguaglianza ammessa nel diritto di dominio: la natura però ha posto una disuguaglianza di attività, di talenti ec. ec. fra gli uomini stessi, secondo che sono favoriti o contrariati da accidenti, possono dare maggiore o minore latitudine all'esercizio di questo diritto; ma se la legge, invece di lasciare e di tutelare la libertà dello stesso esercizio, autorizzasse l' indivisibilità dei patrimonii di alcune famiglie, se facilitasse l' immobilità dei beni presso i corpi morali, se ordinasse una divisione contraria al voto di natura ec. ec., favorirebbe una disuguaglianza di fatto distinta da quella naturale, ed offenderebbe l'uguaglianza di diritto.

4.° Tutti gl' individui della umana specie sono una sola e medesima cosa al cospetto della natura, per cui tutt'i figli hanno eguale diritto al patrimonio paterno; ma siccome tra essi havvi una differenza di capacità e di destini individuali che produce fra loro una disuguaglianza di fatto, che ha base nella natura, la legge lascia al padre l'arbitrio di disporre della metà, o del terzo del suo patrimonio, acciò questi possa correggere i torti della natura, o della fortuna, e mostrarsi liberale verso taluni suoi figli più bisognosi, ristabilire l'equilibrio nella loro condizione, e mantenere

tra essi l'eguaglianza di diritto; che se la legge vietasse questa libertà, ed ammettesse tutt' i figli indistintamente alla divisione eguale dell' intiero patrimonio paterno, essa per un eccesso di eguaglianza nel diritto anderebbe contro il suo scopo, e la renderebbe impossibile, aggiungendo artifiziosamente una nuova disuguaglianza a quella già esistente per natura.

Infine la legge, applicando il principio dell'eguaglianza di diritto, ammette tutt' i regnicoli alle cariche civili e militari, salvo le eccezioni determinate dalle leggi. Ma non avendo tutti i regnicoli pari cognizioni, nè pari attitudine, essa non offende per ciò il principio quando determina le condizioni di età, di capacità o di determinati servigi per conseguire un' impiego. Ed oltre i limiti della giustizia anderebbe la legge che preferisse il nobile al plebeo nei pubblici uffizii e nelle cariche ecclesiastiche; che a quello non a questo accordasse favori nelle pubbliche scuole, e nell' ammessione agli esami; che per lo stesso delitto infliggesse al nobile una pena minore o diversa da quella sancita contro il plebeo ec., in questi e simili casi è certo che la legge stabilirebbe una dissuglianza morale ed intellettuale che conculcherebbe l'uguaglianza di diritto.

Gli addotti esempi crediamo bastanti a dimostrare come l'uguaglianza di diritto sia combinata ed unificata con la disuglianza di fatto provveniente da natura: altro non vi deve aggiungere il legislatore, perchè se il facesse, si esporrebbe egli ad eseguire quello contro cui sta il volere ed il fatto di Dio. E dobbiamo notare col lodato pubblicista, che l'uguaglianza dinanzi alla legge è essa medesima interessata a che non si rispetti il principio dell'ineguaglianza secondo il mondo: *Ove l'ineguaglianza naturale e sociale è presa per regola generale, essa è come unico mezzo di essere giusto; rifiutare di riconoscerla è lo stesso che manomettere la giustizia* (1).

A convalidare le esposte teorie costituzionali aggiungiamo altre osservazioni circa i diritti di uguaglianza tra i cittadini.

Se fosse possibile che l'uomo vivesse fuori dello stato di società, i suoi diritti non sarebbero limitati che dall'utile proprio, non contrario alla legge di natura. Nello stato di società è il legislatore che impone ai diritti dell' uomo certe restrizioni che i buoni cittadini devono guardarsi dal trasgredire.

Tutti gli uomini *nascono uguali*; ma questa uguaglianza naturale la conservano soltanto d'innanzi alla legge morale: nelle loro private relazioni essi compariscono ciascuno nella ineguaglianza segnata dalla stessa natura col dotare l' uno di facoltà accessorie migliori dell'altro, o col privare eziandio totalmente certi uomini di quelle, che ad altri ha concesso. Senza questa disuguaglianza

(1) Vedi Hello, *Del regime costituzionale*, parte I, titolo I.

di capacità e di condizione non vi sarebbe alcùna società possibile.

Tutti nascono liberi (dall'altrui servitù); ma questa libertà non comprende la facoltà di sottrarsi ai servigi che tornano utili al civile consorzio e che la patria può esigere da loro. Tutti gli uomini hanno il diritto di godere della vita e della libertà, ma nessuno può disporre della propria vita e troncarne il corso: e nessuno parimente può alienare la sua libertà. Qualsiasi contratto a questo riguardo è una mostruosità che ripugna alla morale ed al criterio comune. Tutti hanno il diritto di acquistare, di possedere e valersi della facoltà di cui la natura gli ha dotati per procurare di ottenere la più gran quantità di bene possibile. Tutti debbono godere di una intiera libertà di culto e di coscienza. Ma il diritto di proprietà è determinato dalla legge e dalla legittimità dello acquisto. Ogni bene male acquistato è mal posseduto. Nessuno può procurarsi la felicità a detrimento de' suoi simili, e la libertà di culto non si estende alle dimostrazioni esteriori che potessero offendere in qualsivoglia modo le istituzioni del paese. Come cittadini gli uomini hanno ancora il diritto di godere delle loro rendite, del frutto delle loro fatiche e della loro industria, e come membri di uno stato libero di concorrere almeno per rappresentazione alla formazione delle leggi che lo reggono. Finalmente secondo l'espressione di Fox *gli uomini hanno se non altro il diritto di essere ben governati*. Questi principii, che basta qui accennare, sono per così dire la base di ogni edificio sociale: si al di quà, che al di là spalangasi un abisso. In altre parole, quando i depositarii del potere hanno circoscritto i diritti dell'uomo in un cerchio troppo ristretto, e che una casta si è arrogata, col monopolio degl' impieghi, dei titoli e delle prerogative, la facoltà di tenere le altre classi in soggezione e per sino in servitù, v'ha abuso, v'ha usurpazione, conculcandosi la dignità dell'uomo ed abbassandolo alla condizione degli animali. Dall' altra parte, tuttavolta che il popolo abusa della sua maggioranza per varcare i limiti che la giustizia gli aveva imposti nell' interesse della sua stessa esistenza, v'ha anarchia, v' ha dissoluzione del corpo sociale.

La storia dei popoli inciviliti ci offre una lotta continua di queste due sentenze. Spesso i governi opprimono il popolo, distruggono ad una ad una le sue franchigie, e rendono per così dire i suoi diritti un problema di sottile metafisica. Ciò non dimeno, i cittadini, nel fondo dei loro animi in apparenza avviliti, non perdono mai il sentimento della loro dignità, e quando arriva il giorno della riscossa sociale sollevansi tutti uniti ed unanimi per proclamare nuovamente le verità eterne, che non dovrebbero mai essere disconosciute (1).

(1) « L'uomo è nato libero, dice Rousseau, e dapertutto è in ca-

Fu nell'America settentrionale, nell'anno 1776, che i *diritti dell'uomo e del cittadino* vennero proclamati per la prima volta qual base fondamentale della legislazione sociale. Poco corse che la Francia imitato avesse quest'esempio; ma una tale pubblicazione vi fu sparsa sulle prime sotto forme puramente teoriche da Condorcet, Pesion, Sieyes, Mirabeau, Carnot, Robespierre e da parecchi altri, e fu soltanto nel mese di agosto del 1789 che per opera di Lafayette essa venne alla luce in forma di decreto legislativo. A di 24 giugno 1793 la Convenzione mandò fuori un nuovo programma dei diritti dell'uomo, ed il Direttorio ebbe ancor esso il suo in capo alla costituzione dell'anno III, in virtù della quale esisteva. Tra le varie proposizioni generalmente vere e giuste, di cui componevansi quelle proclamazioni, ve ne avevano altresì delle assurde ed orribili; Carnot, per esempio, concedeva ad ogni cittadino il diritto di vita e di morte sopra se stesso, e legittimava così il suicidio. La costituzione francese del 1814, l'atto addizionale alle costituzioni dell'impero, e l'atto emanato dalla Camera dei rappresentanti di Francia, il 15 luglio 1815, contengono parimenti dichiarazioni di tal fatta. L'Inghilterra seguì ancor essa l'esempio che l'America settentrionale e la Francia le avevano dato; ma le sue dichiarazioni comparvero soltanto sotto forma tecnica in varii atti emanati da parecchie di quelle società che si chiamavano, come ancora chiamansi *Clubs*. L'America meridionale entrò nel medesimo arringo. Bolivar nella Columbia, S. Martin al Perù, O'hyggins al Chili, Puyrendon e Bivadavia a Buenos-Ayres, addivennero, a questo riguardo, a nobili professioni di fede.

ARTICOLO VENTICINQUESIMO

Essi contribuiscono indistintamente nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato.

Osservazioni. — Il principio stabilito in questo articolo, cioè

tone. Taluno si crede padrone degli altri, e non lascia di essere più schiavo di loro. — Come è egli mai avvenuto un tal cambiamento? Non lo so. — Che mai può renderlo logittimo? — È questa la quistione che io mi auguro di sciogliere. — Se io non considerassi se non la forza e l'effetto che ne deriva, direi che sino a tanto che un popolo è costretto ad ubbidire ed ubbidisce, esso fa bene; ma se appena può scuotere il giogo, lo scuota e farà meglio; poichè ricuperare la sua libertà per mezzo del medesimo diritto, che gliela ha rapita, è un diritto cho nessuno gli può togliere. Ma l'ordine sociale è un diritto sacro che serve a tutti di base; nulladimeno un tal diritto non viene dalla natura; esso è fondato sulle convenzioni. » — Rousseau, *Contratto sociale* lib. I.

che i cittadini tutti debbono contribuire indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato, è evidentemente giusto, considerato in astratto; le difficoltà si hanno nell'applicazione, sia nel fissare la parte contributiva di ciascuno, sia nel determinare le cose da sottoporsi ai pubblici carichi.

Se nello Stato esistesse una tassa unica, vi sarebbero minori difficoltà nel sottoporre il contributo al principio dell'uguaglianza, o di risolvere il problema che sorge dalla disposizione dell'articolo sopra espresso; ma sarà sempre una difficoltà, quella di stabilire esattamente un censo, che comprenda tutto ciò che si possiede, o che si può possedere.

Variando le tasse al fine di comprendere tutti gli oggetti quali deve la contribuzione colpire, sono questi estesi ad articoli che la ragione e la giustizia doveano esimere, donde risulta la più ineguale e la più odiosa ripartizione dei carichi dello Stato. E nell'effetto esistono tributi che invece di essere ridotti, si aumentano in ragione della povertà e della miseria individuale.

Per esempio: diverse sono le imposte che pesano sui fabbricati. L'imposta diretta che in proporzione colpisce tutti gli stabili; quella dell'imposta mobiliare regolata in ragione del fitto; quasichè il fitto di un appartamento sia la norma presuntivamente giusta dello stato di fortuna del contribuente: manifesto è l'errore dei ministri, come manifesta è l'ingiustizia: suppongasi un individuo che goda di un reddito di lire 20,000; per esser egli celibe, o per altra circostanza, egli occupa poche camere per un fitto di lire 500. Suppongasi altro individuo che goda di un reddito di lire 5,000 e che per essere ammogliato con famiglia debba occupare un numero maggiore di camere, il cui fitto sia di lire 1000 annue: sovra questa somma è ragguagliata la tassa mobiliare; d'onde avviene che colui che ha una sostanza di lire 5,000 paga il doppio d'imposta mobiliare di colui, il cui patrimonio è di un valore quadruplo. — È questo in pratica chiamasi far contribuire indistintamente, nella proporzione dei loro averi, tutti i regnicoli ai carichi dello Stato?

Molto potremmo dire a questo proposito se occorresse di far qui la enumerazione di tutte le tasse nelle quali è più o meno bandita l'eguaglianza nella ripartizione della lunga serie che gravitano sui contribuenti, epperò crediamo saggio consiglio il rammentare quello che all'uopo scriveva il signor Belliard nel suo *dizionario politico:* — « È di somma necessità che si facesse al più presto possibile una severa revisione del nostro sistema d'imposte: i contribuenti ne risentirebbero un grande sollievo senza che alcun male ne avvenisse allo Stato, il quale non solamente vi troverebbe vantaggio (quel vantaggio che si trova sempre quando si è giusto) ma l'economie che risulterebbero dalla semplificazione del siste-

ma amministrativo, anderebbe tutta a suo profitto. » — E questo è appunto il caso nostro !...

Nella costituzione del Belgio l'art. 112 che corrisponde al presente, è concepito in altri termini: esso dichiara *che in materia di contribuzioni non può stabilirsi alcun privilegio, e che qualunque esenzione* o *moderazione d' imposta, non può essere accordata se non per legge*. La disposizione formulata nel nostro Statuto è più precisa e ad un tempo più equa e più giusta che non nel Belgio; ma disgraziatamente, all'atto pratico, l'equa distribuzione dell'imposta non esiste che come lettera morta nello Statuto, ed è questa la parte più difettosa della nostra legislazione. Si tentarono è vero in questi ultimi anni modificazioni e riforme, ma il rimedio riescì peggiore del male, in quanto essendosi dovuto accrescere la produttività delle singole imposte, venne a manifestarsi sempre più evidente il vizio organico che le informava, e che stava latente sotto la tenuità delle tasse. È inutile ripetere quali e quanti siano gli errori, le incongruenze, le ingiustizie del vigente sistema di contribuzioni; solo diremo che nuove e maggiori complicazioni nascono ora dalle diverse basi e dal diverso modo di commisuramento con cui le stesse o le analoghe imposte trovansi stabilite nelle diverse provincie italiane di nuova aggregazione, per cui è facile il dedurre, che in questa parte della pubblica amministrazione non occorrono recriminazioni e censure, ma invece è d' uopo aversi saggi suggerimenti ed ottime proposte (1).

---

(1) Sotto il primo ministero Rattazzi veniva istituita una speciale commissione con incarico di studiare la materia e di progettare il riordinamento delle imposte.— Nella commissione prevalsero malauguratamente le viete dottrine piemontesi, ma queste vennero dalla commissione respinte, non si può dire se dietro studi coscienziosi o non piuttosto per modo di opposizione sistematica, per cui l'imposta unica sul capitale o sulla rendita fu del tutto eliminata.

Qualunque però fosse stata la ragione della pronunciata esclusione, questa fu una determinazione giudiziosa, imperocchè per quanto tali sistemi siano in teoria apprezzabili e giusti, non reggono alle difficoltà di pratica attuazione. Ma il torto gravissimo della commissione stette in ciò, che invece di elevarsi all' altezza del mandato, attese semplicemente ad introdurre nelle leggi esistenti alcune correzioni o variazioni, senza punto investigare profondamente se ed in quali relazioni le diverse imposte stiano fra di loro ed in rapporto al bilancio passivo dello Stato; se si possa senza creare leggittimo malcontento continuare nella moltiplicità delle tasse così vessatorie e così dispendiose; se nulla sia possibile di creare in materia d' imposta che possa risolversi in un miglioramento effettivo, o quanto meno presentare un sistema.

Forse il tempo accordato alla commissione era insufficiente per compiere gli studii necessarii, siccome quelli che dovendosi aggirare

Non è nostro uffizio analizzare le condizioni dell'arduo problema ed investigare di proposito i mezzi più acconci del suo scioglimento, poichè sarebbe lo stesso d' imprendere un lavoro che mettesse in veduta tutto un sistema finanziario, ciò che formerebbe un travaglio di lunga lena, superiore alle nostre forze; ma non volendo lasciare questo argomento senza alcuna nostra considerazione, ci si permetta di presentare all'uopo qualche osservazione relativa alla necessità di riguardare la materia delle contribuzioni in tutta la sua estensione.

Vi è stata un'epoca nella quale era di moda il portare opinione che il nostro mondo fosse antichissimo: ma le immaginazioni sul passato non hanno egual fortuna delle immaginazioni sull'avvenire. Monumenti autentici sorgono donde meno poteano supporsi; e le ispezioni oculari dissipano le illusorie chimere. Con occhio geologico si esamina il suolo di Egitto: ed il Delta si trasforma in terra nuovissima di alluvione. Si trasporta a Parigi il famoso Zodiaco di Dendira: e quell'opera di sapienza antidiluviana si accosta assai più di qua del regno dei Tolommei.

Lo stato attuale di relazione reciproca di tutt' i popoli della terra, e la forza morale preponderante e trionfatrice affine della forza

---

sulle leggi di altri paesi, su infiniti elementi statistici, su confronti di produzione, di ricchezze e di bisogni nazionali, non possono essere l' opera di poche settimane. Checchè ne sia, sta in fatto che in base ai progetti esibiti nella precedente sessione al Parlamento si sarebbe trattato di consolidare nel paese una serie d' imposte, di cui è notoria l' anormalità non solo, ma l'insufficienza; e quelle estendere alle nuove provincie, le quali, per tale rispetto, trovavansi in migliori condizioni che non le antiche provincie del Piemonte; specialmente nella quantità del contributo diretto. Epperò tutte le ricerche fatte da questa commissione rimasero senza alcun salutare risultamento, ed il sistema delle imposte vagò in un modo cotanto orribile da destare orrore, e dopo tante discussioni fatte anche in Parlamento, pendente lunghi dieci anni, il sistema finanziario e precisamente il sistema delle imposte, desta orribile spavento.

Conoscendo a pruova quale sia ora l' interessamento e lo zelo dell' attuale Ministro delle finanze, noi abbiamo fede, che più serii studii vorrà ordinare su questa sostanziale parte dell'amministrazione, che trovasi alle sue cure affidata, onde abilitarsi a presentare alla Camera elettiva un progetto di generale riforma, coordinata e conforme alle sane dottrine economiche, improntato a principii di equità e di giustizia distributiva, tale da poter soddisfare, per quanto è dato in cotesta ardua materia, alla giusta aspettazione della nazione. Il Ministro faccia appello agli uomini di buona volontà, animati di così fatti studii, e non vincolati per ufficio a predeterminati sistemi, o ad idee preconcette, e gli uomini non mancheranno. Per certo non faranno difetto nè i progetti inattuabili, nè le idee eccentriche, nè i sistemi illusori; poichè anche dagli errori commessi potran dedursi delle verità per efficacemente provvedere.

fisica, è un lungo lavoro disviluppato a fusto a fusto dalla lenta opera de'secoli, ma con progressione viavia crescente, della quale nella nostra età giganteggiano i prodigi.— L'economia politica era bambina, si è detto, prima di Adamo Smith; e con Mirabeau, Mercier, Raynal, Condorcet, Condillac balbutiva (1). Or che dovremo dire di Aristotile e di Senofonte?

Ma per essere più giusti diremo: che tutte le opere umane portar deggiono l' impronta della imperfezione tanto più visibile per quanto meno quelle si discostano dai loro rozzi incominciamenti: che agevol cosa è l'aggiungere ai primi tentativi e migliorarli: e che la eredità dei *capitali della intelligenza* è un *fondo di moltiplico* che di generazione in generazione indefinitivamente si accumula, e che le consumazioni stesse ne determinano più rigorosa la diurna riproduzione.

Noi ben ci guarderemo dal tenere con Say ed altri pedissequi delle dottrine di Adamo Smith lo stesso linguaggio, che essi tennero coi loro predecessori: ma ci è ben permesso di asserire che le loro dottrine non sono più a livello dei successi progressivi della scienza economica (2).

« La gran quantità di libri che si pubblicano sull'economia politica in Francia ed in Inghilterra, dicea un accurato censore che tutti li passava a rassegna, *è un omaggio alla speranza.* La scienza in fatti promette a quelli che la coltivano di far loro discovrire la sorgente della fortuna pubblica: *ma finora si è sacrificato al Dio ignoto* (3) ». Ed altrettanto potrem dire degli autori di Germania, al vedere e Weber e Hope, e Loth e Luders, e Politz e Vreede, per tacere di tanti altri, sostenere e combattere indistintamente or questa or quella tesi. Ed il nostro illustre Melchiorre Gioja, con un continuato parallelo di ben centoventi pagine, ha fatto conoscere quanta sia la oscillazione dei pensieri negli scrittori che brillano, per maggior fama, in questo genere di ricerche: Steward, Smith, Joung, Condillac, Raynal, Condorcet, Garnier, Say, Ganilh, Tracy, Verri, Beccaria, Filangieri, Carli, Neri, Galliani, Palmieri, Mengotti. Non si tratta di sola divergenza di opinione fra autore ed autore: si tratta di profferire su lo stesso enunciato or l'affermativa, or la negativa da uno scrittore medesimo (4).

Non v' ha maggior rimedio nelle deviazioni nelle quali l' umana fralezza può incorrere, quanto quello di ritornare alle prime mos-

(1) Vedi Say, *Trattato di economia politica*, introduzione.

(2) Vedi Ganilh, *Teoria dell'economia politica fondata sui fatti*, vol. I, pag. 81. — Caxaux, *Elementi di economia politica e pubblica*, cap. II.

(3) Vedi Ferussac, *Giornale universale*, sez. VI.

(4) Gioja. *Nuovo prospetto delle scienze economiche*. Vol. V.

se. E questa avvertenza del Segretario fiorentino va estesa assai più ampiamente dell'oggetto al quale quel grand'uomo la limitava.

Sembra che il Mac-Culloch sia fra i moderni scrittori uno di quelli che più si accostano a questo scopo, quando l'economia politica va considerando come *la scienza, la quale valuta le fatiche dell'industria sotto il punto di veduta dei benefizi, dei godimenti, dei soccorsi che arreca alla società, il cui complesso forma la ricchezza.* Questa scienza, ei dice, non si limita a conoscere la sorgente delle ricchezze; ma insegna altresì a distribuirla tra le diverse classi della società pel maggior vantaggio di tutti. Ella si lega intimamente con la scienza del governo, perocchè al pari di questa fa suo obbietto gl' interessi sociali nella idea di accrescere gli agenti e le cagioni determinative dei beni. *Nessun popolo povero è incivilito: nessun popolo ricco è barbaro.*

Se ci portiamo col pensiere a ciò che comunemente dicesi storia antica, il monotono fenomeno ci si presenta di popoli barbari e poverissimi andar quà e là in traccia di sussistenza, invadere i paesi più inoltrati nell'incivilimento, depredarli, spostarne i primi abitatori e spogliarli di tutto; passar con passi più o meno rapidi dalle angustie del bisogno alle dissipazioni dell' opulenza, per divenir preda anch'essi a vicenda di altre orde che si succedono, e la stessa scena riproducono.

E siccome i documenti storici alla classe per lo più dei vinti o dei declinanti alla dissipazione appartengono, gli scrittori che ne raccolsero i frammenti più o meno un romanzo composero di avite virtù ed un piagnisteo di vedere quelle sbandite all'apparire dell'opulenza. Ma dall'altro canto se all'ultimo periodo ci rivolgeremo di queste strane alternative, periodo che tutto quanto compone ciò che si chiama storia moderna, da tradizioni più prossime e da monumenti più numerosi, e men conghietturalmente rischiarata, l'opera vedremo dell' industria di mano in mano oppor barriere sempre più insormontabili all'avidità della ferocia, e la potenza dei popoli alfin fondarsi su ciò che pria credevasi sol poterne determinare la distruzione.

L' arte stessa devastatrice della guerra altro alfin non divenne che un vasto disviluppamento di una estesissima manifattura dalla quale gli elementi indispensabili dai prodotti accumulati di tutte le industrie, si compongono nel perfezionato sistema della divisione insieme e dell'associazione della fatiga di tutto l'uman genere per tutte l'età, per tutt' i climi. Le più astratte delle speculazioni dell' ingegno, la geometria e la meccanica celeste, sono oggimai i primi dati senza de' quali nè di un passo può muoversi un esercito, nè scostarsi dalle prode una flotta.

Or che pensar dovremo di quegli scrittori di pubblica economia che ai piccoli pensieri de' privati risparmii, alle limitate esigenze

delle individuali amministrazioni, i provvedimenti ed il governo dalla fortuna pubblica andar vorrebbero livellando? Con generali vedute dee rivolgersi il giureconsulto ad esaminare il diritto delle contribuzioni e delle imposte. Non basta che se ne fissi *la giustizia*: veder se ne vuole *la convenienza*. E non con ristrette idee di questo e quell' altro speciale riguardo; ma nell' ampio orizzonte di tutta quanta la scienza governativa, nell'equilibrio della difesa dei diritti individuali di ciascun privato in armonia con la tutela del governo, con l'incoraggiamento di ogni specie d'industria, coll'incremento progressivo della fortuna pubblica.

Ed in vero tutte le proprietà, tutte le industrie riconoscono dalla protezione di un governo la loro prosperità non solo, ma il loro essere altresì. Senza una forza pubblica proteggitriee nè l'industria può disvilupparsi, nè il santo diritto di proprietà venir rispettato. Ogni proprietario adunque, ogni industrioso, concorrer deve alla formazione, ed al mantenimento di questa pubblica forza.

Nella infanzia delle società il contributo esser può soltanto contributo di opera personale: ogni cittadino è al tempo stesso agricoltore, artiere, magistrato e soldato. Nella corruzione delle società tutta la gran massa si divide in depredatori e depredati. Nell' imperio della giustizia e delle chiarite intelligenze ognuno contribuisce per la sua quota al comune scopo della reciproca felicità, e per la sua quota ottener ne deve un guiderdone. Il governo è il depositario di questo gran fondo di ripartizione destinato a guiderdonare chiunque al pubblico servigio consagrò la sua opera: ed all'accumulamento di questo sagro deposito proporzionalmente contribuir deve chiunque da quei servigi ritrae personale emolumento.

Ed è questo e non altro il principio di giustizia delle pubbliche contribuzioni.—Veggiamone ora la convenienza; determiniamone ora la latitudine.

Un governo vuol essere considerato come un gran sistema di tutela, misto ad un gran sistema d' istruzione: ovvero per adottar le vedute di un moderno ideologo, l'idea di governo, e quella di educazione si confondono in una sola, nel loro più ampio concetto; e se diversificano nella scelta dei mezzi di esecuzione, pure unico soltanto n' è lo scopo. Or se i salvaggi della Luigiana per cogliere un pomo abbattono l' albero dalla radice; un provvido padre di famiglia non solo nelle consumazioni prende pensiero all' incolumità dei fondi di riproduzione, ma ogni cura altresì rivolge a moltiplicarli viavia più ubertosi. Provveder conviene non ai soli bisogni del momento, ma a quelli eziandio delle future generazioni.

E questi sublimi pensieri di prudenza governativa dividono l'oscuro finanziere dall'amministratore di genio per intervalli immensurabili.—Vuoi tu che io possa formarmi una giusta idea della

prosperità di un popolo e della saggezza di un governo? E bene, diceva un grand'uomo, fa che io gitti uno sguardo sullo stato delle loro finanze.

Se star volessimo ai piccoli risultati della volgar economia politica, qualunque imposizione altro non sarebbe che una pubblica calamità. L'imposizione, dice Say, è una porzione delle proprietà dei particolari che si toglie ad essi pel pubblico servizio. Essa non consiste nelle cose che il contribuente somministra, ma nel *valore* di tali cose, ed i valori che l'imposizione toglie ai particolari, non si riversano nella società. L'imposizione non è mezzo di produzione, ed i buoni governi non sono sempre economi.

Dal quale principio dedur si possono le seguenti conseguenze: cioè che le imposizioni meno perniciose sono:

1.° Le più moderate;

2.° Quelle che sono accompagnate da un minor numero di quei pesi che aggravano i contribuenti, senza recare verun profitto al pubblico erario;

3.° Quelle che sono ripartite con la maggior possibile uguaglianza;

4.° Quelle che recano il minor possibile nocumento alla produzione;

5.° Quelle che sono più favorevoli alla morale; cioè quelle che sono più conformi alle abitudini utili alla società (1).

Se si prescinda dall'ultima condizione aggiunta per un residuo di spirito di filosofia, volendo stare alla dottrina di questo autore, dopo tante ricerche sulle scienze economiche, non saremmo di un passo avanzati dallo stato in cui eravamo due secoli fa, per non dire, che avremmo fatto dei passi retrogradi. Queste triviali declamazioni ben dovrebbero una volta avere il loro termine. Le parole *moderazione, equità, ed altre simili*, di cui tanto si abusa, mal convengono oggimai nella pienezza di luce della quale godono le umane intelligenze, dalla face degli esperimenti rischiarate.

E tutta la illusione della dottrina speculativa di Adamo Smith e della sua scuola, dalla indeterminazione appunto deriva delle parole *produzione, capitali, consumazioni, valori,* ec. di cui comprendevano il significato, ma che per troppo assottigliamento di pensieri nel bujo furono involte di astruse ed arbitrarie immaginazioni.

Chi negar potrebbe un tributo di riconoscenza all'immortale autore delle *ricerche sulla natura e le ragioni della ricchezza delle nazioni?* Ma forse il desiderio di rovesciare il sistema ai suoi tempi in voga della scuola di Quesnay, gli fece trasandare i limiti tra i

(1) Say, *Trattato completo di economia politica* lib. III. cap. 8.

quali arrestar si dovea (1). Se la sola azione della produzione territoriale non costituisce tutta la ricchezza di un paese, l'azione unica della fatica, formar non ne può nè meno tutta la produzione: nè le metafisiche astrazioni più con l'uno che con l'altro sistema si adagiano, quando la massa delle ricchezze siano territoriali, siano

(1) È noto che gli economisti inglesi, i segnaci cioè della scuola del Dottor Quesnay, tutta la ricchezza nazionale rioonoscendola soltanto dalla terra, tutta la contribuzione concentrar volevano ed addossarla nell'unica fondiaria. Qualunque prodotto dell'industria, stabilivano, altro non fa che riprodurre valori territoriali nel corso del lavoro industriale già consumati e distrutti. Una pezza di panno oggi distaccata dal telaio, essi dicevano, rappresenta i velli delle pecore, che sono stati impiegati per farla; rappresenta il nutrimento, ed il mantenimento di chi ha lavata, pettinata, filata, tessuta lana; rappresenta in fine il mantenimento ed il nutrimento di chi ha l'opera diretta. Sono stati sempre i frutti dei beni prodotti dalla terra, pria che altri beni fossero stati introdotti dagli uomini. Non varrebbe il pregio rammentare queste viete dottrine, se un moderno ed ingegnoso autore non avesse fatto studio per dimostrare, che comunque si allogbino le imposizioni, con l'andar del tempo utto vada finalmente a livellarsi, e per ultimo risultato, gli ultimi consumatori sono sempre quelli che ne sentono il carico (Canard *Principii di economia politica)*. Questo autore, quantunque sembra non voler ricalcare servilmente le pedate di A. Smith, pure con tutti i segnaci della scuola del filosofo inglese, compreso G. B. Say, non avevasi formata una giusta idea dell'indeterminato aumento dei valori, che la circolazione e la forza della fiducia van creando; quando anche voglia prescindersi dall'origine fondamentale dei valori ohe dei prodotti materiali con gl'immateriali prodotti sostiene ed a vicenda prodigiosamente l'armonica reciprocanza. — È ormai da non potere più mettersi in problema che se le imposizioni indirette, come con tanto accorgimento vide il Montesquieu (*Spirito delle leggi*), formano il modo meno oneroso per raccogliere le pubbliche entrate, e che il gran vantaggio della contribuzione diretta, la certezza cioè di poterne definire fin dal principio di una gestione economica la quantità, può molto approssimativamente riferirsi anche alle contribuzioni indirette, col mezzo degli appalti e delle Regie. Ma insiememente non è più da mettersi in problema, che qualunque specie d'imposizione diretta andar voglia al minimo possibile ridotta, ed a seconda dei principii stabiliti, determinata poi e ripartita. Per le quali considerazioni sarebbe mera iattura di tempo e d'inchiostro il far rivivere le viete quistioni sulla utilità e possibilità di una contribuzione unica, nella quale si concentrino tutte le altre, e tutte quante possa rappresentarle. Aggiungeremo soltanto che in Italia, mentre una tal quistione tuttavia vigoriva, non mancarono ingegnosi autori, i quali per esame preliminare, discuter ne vollero la possibilità, ma riuscirono invano le loro ricerche. — Vedi il Broggia nel suo *Trattato dei tributi, dazi e monete*, opera pubblicata nel 1743.

industriali per se stesse inerti e di nessun valore, animata non venga dal fermento commerciale, che loro imprimer deve il movimento e la vita. Tutta l'industria in somma vuole esser messa a calcolo, ed esaminata nell'armoniosa concorrenza dei loro soccorsi scambievoli, e sopratutto non mai distaccarsi dalle condizioni di fatto che somministrar possono non equivoci dati per la soluzione del gran problema delle imposte dirette ed indirette ; e quì giova far cenno della grave quistione surta tra gli economisti allo spirare dello scorso secolo: taluni partigiani del sistema ristrettivo, pochi quelli per la libertà assoluta di commercio; la maggior parte volevano dogane, ed i più liberali non avrebbero voluto esenti da ogni vincolo o tasse, se non l'importazione delle materie prime, e l'esportazione degli oggetti manufatturati.

La teoria delle restrizioni era tolta dall'esempio di tutt'i governi che la praticavano, e l'esempio è un tiranno che sottomette il più delle menti. Pochi si sono sottratti a questo giogo: Turgot in Francia, Smith in Inghilterra, Ortes in Italia. Epperò tra gli italiani che si alzarono più arditamente contro l'autorità degli scrittori e la pratica dei governi, fu l'egregio Melchiorre Delfico, onore e gloria del suolo napoletano. Questo virtuoso italiano, amato per la dolcezza de'suoi costumi, ammirato per le sue opere, parteggiò per la libertà assoluta del commercio, non solo per convinzione, ma tratto forse anche dall'amore irrefrenabile che portava alla libertà. Per amor di essa egli si fece cittadino della repubblica di san Marino, e laddove altri italiani, anche sudditi di piccoli principati si fanno beffe di quella repubblica, perchè angusta e quasi invisibile sulla carta geografica, egli volle scrivere la storia della sua patria adottiva, ed illustrare la lunga esistenza di una repubblica non macchiata dai tanti delitti politici, che deturpano la memoria delle più care repubbliche dell'antichità. Se la grandezza sola meritasse rispetto, non vi sarebbe altro impero rispettabile nel mondo che la China: molti regni di Europa non sono che pigmei in paragone di quel giganteseo impero. — Melchiorre Delfico adorando la libertà, come il fonte di ogni bene per le nazioni, in una memoria sulla libertà del commercio, diretta a svolgere il problema proposto dall'accademia di Padova sullo stesso argomento, prese a difendere non solamente la libertà, ma la libertà assoluta, generale e costante del commercio. Non si limitò, come fece Adamo Smith a dimostrare che la libertà di commercio fra nazioni e nazioni nel globo è proficua a tutte la nazioni, siccome quella che provvede ai bisogni di ciascuno a miglior mercato, e promuove ad un tempo la maggior produzione possibile ; ma egli rimontò più alto, e trattò il problema sotto i rapporti di dritto naturale e di giustizia. Sotto quello di diritto naturale egli afferma che le nazioni sono sul globo per vivere in amicizia e fratellanza, e non per farsi

la guerra. Quindi ogni vincolo che diminuisce le relazioni di una sola famiglia, si oppone alla felicità e perfettibilità della stessa famiglia. Sotto il rapporto poi di giustizia dice, che i prodotti del suolo, quando hanno di già pagato una tassa, la prediale per esempio, non possono giustamente essere assoggettati ad una seconda tassa, per esempio il dazio di uscita.

Secondo questi principii egli sostiene che l' intiera libertà sarà innocua, ed ogni coazione ed imposizione nociva: — *Quegli che avrà tolto*, soggiunge, *dal vocabolario civile le parole dazii, dogane, tariffe ecc.; quegli che avrà distrutto il gran laberinto dove tanti mostri divorano le nazioni in dettaglio*; *quegli che stabilirà per principio, che ogni coazione economica è un tocco venefico per la società, avrà la gloria di avere assicurato alla umanità una verità fondamentale e la vera prosperità delle nazioni.* — Egli considera qualunque imposta come una ingiustizia, perchè si oppone direttamente ai progressi sociali, ed è una diminuzione di libertà a cui ogni popolo ha un diritto imprescrittibile. L'autore nell' ardore della sua teoria esprime il voto, che la sua patria (Napoli) potesse imitare l'esempio dell' antica repubblica di Cuma di Eolide, che per trecento anni tenne il suo porto esente da ogni dazio.

Non riferiamo gli altri argomenti del Delfico, perchè i vantaggi della libertà di commercio sono ora da tutti conosciuti. La soppressione poi di ogni dazio, siccome ingiusto, è uno di quegli ottimismi che tornano inutili ad inculcarsi ai governi che hanno diritto di sussistere e per ricavare la loro entrata sono costretti a ripartire il peso delle tasse sopra una maggior superficie che possono, onde renderlo lieve ed insensibile.— Non è però da biasimarsi un filosofo, quando per estendere i confini del possibile, sempre angusti per le anguste menti dei governanti, mostra fino a qual punto astratto la ragione e il diritto potrebbero giungere. Così pure il Delfico affermando che la libertà del commercio interno ed esterno conviene ad ogni sorta di governo , ha parlato più da filosofo che da politico. Egli non ha ponderato l' influenza che i lumi , la civiltà, la emulazione delle idee , l'aumento delle industrie , tutti gli effetti del commercio , esercitano sopra la politica natura dei governi. — Il commercio altera e modifica la natura dei governi; giova ripeterlo ancora una volta, e concludere proclamando la massima *che la libertà può esistere senza il commercio , ma il commercio non può esistere senza la libertà.*

ARTICOLO VENTISEÈSIMO

La libertà individuale è guarentita.

Niuno può essere arrestato, o tradotto in giudizio, se non nei casi previsti dalla legge, e nelle forme che essa prescrive.

Osservazioni. — Libertà! Questa parola magica che muove sempre sì profondamente il cuore umano, trovasi in tutte le labbra, ma non in tutte le intelligenze. Epperò secondo che le nazioni hanno la coscienza dei loro doveri e dei loro diritti che costituiscono la vera libertà, che caminano nella retta via della giustizia, ma nella loro forza, nella loro indipendenza o distolti da false dottrine, può benissimo avvenire che essi ne abusassero, ed è perciò che è saggio dovere di ricercare il senso preciso della parola libertà, che ha avuto, e che avrà sempre, una sì gran parte nella felicità, come nei mali dei popoli. Richiamando qui la distinzione fatta dai pubblicisti della sovranità, possiamo pur noi dire che la sovranità equivale a libertà, cioè a quella potenza umana considerata sotto altro punto di veduta. Nell'uomo isolato la libertà è la potenza o la facoltà di fare quello che egli vuole nel cerchio delle cose possibili, vale a dire l'esercizio del più assoluto libero arbitrio; in altri termini la facoltà di eseguire come meglio gli talenta le determinazioni della sua volontà. In fatti la sua potenza esercitandosi sulle cose e sugli animali, essa non ha alcun limite nella giustizia e nel diritto, a meno che la non si vogliano considerare come limiti i doveri dell'uomo verso Dio e verso se stesso, doveri senza dubbio ben deboli nello stato di natura; ma tosto che l'uomo si trova in faccia ai suoi simili, la libertà perde il suo carattere assoluto: all'istante nasce per lui una obbligazione che la sua ragione e la sua coscienza gli rivelano, quella di non fare ad altri ciò che non vorrebbesi fatto a se stesso. La libertà circoscritta da questo sacro legame non è più allora una semplice facoltà, ma è un diritto che ha le sue garentie nello stato sociale, e che per necessario correlativo ha un dovere verso gli altri che lo Stato gl'impone. Queste riflessioni ci mostrano la giustezza della definizione della libertà dell'uomo nello stato sociale, e che trovasi ancora nella dichiarazione dei diritti dell' uomo proclamati in Francia nel 1789 — « La libertà consiste a poter fare tutto quello che ad altri « non nuoce; cosichè l'esercizio dei diritti naturali di ciascun uomo « non han limiti che quelli che assicurano agli altri membri della « società il godimento degli stessi diritti, in modo che la libertà ha « per principio la *natura*, per regola la *giustizia*, per garentia *la « legge.* »

Queste definizioni non sono se non uniformi al sentimento di

Montesquieu. *La libertà consiste*, dice questo pubblicista, *a poter fare quello che si può fare , e non quello che non è permesso di fare.* Obliando per un istante questi principii elementari, la libertà non può esistere nel mondo, poichè se ciascun uomo pretende godere la libertà in una maniera la più assoluta, egli potrà, se ciò gli aggrada, e se egli è più forte o più destro, spogliare, ferire e forse uccidere il suo simile; e lo stesso diritto si avrebbe su di lui dagli altri; ed al posto del diritto, che è il sovrano del mondo, vale a dire della umana ragione che governa tutt' i popoli della terra , non vi sarà altra dominazione che quella della forza brutale, e si anderà a cadere in quello stato selvaggio e miserabile, dal quale la società umana, ritira gli uomini per far loro gioire di quei vantaggi che Rousseau ci dipinge coi più bei colori ed a grandi tratti nel suo contratto sociale : — « Il passaggio dallo stato di natura allo stato civile produce nell' uomo un cambiamento assai rimarchevole, sostituendo nella sua condotta la giustizia all' istinto, e dando alle sue azioni la moralità che loro mancava dapprima. È allora soltanto che la voce del dovere e del diritto subentrando alla impulsione fisica ed all' istinto, l'uomo, che insino allora non aveva guardato che a se medesimo, si vide costretto ad agire con altri principii ed a consultare la sua ragione, piuttosto che ascoltare le sue inclinazioni. Quantunque in tale stato egli è privato di molti vantaggi, che la natura gli concede, ne guadagna in compenso altri grandissimi : le sue facoltà si pongono in esercizio e si sviluppano, le sue idee si dilatano, si nobilitano i suoi sentimenti, e tutto intero il suo animo s' innalza a tal segno, che se gli abusi di questa nuova condizione non lo degradassero sovente al disotto di quella , da cui è sortito, benedir dovrebbe incessantemente l' avventuroso istante, che ne lo ha tolto per sempre, e che di un animale stupido e limitato, ne ha fatto un essere intelligente ed un uomo (1).

Questi sono i principii che il dispotismo , l' ignoranza ed il fanatismo poco conoscono; il dispotismo abusando di un potere usurpato, toglie ai cittadini, nel suo interesse la loro libertà o almeno quella parte di libertà che potrebbe esercitare a suo piacimento ; l'ignoranza facendo astrazione dai doveri sociali, che essa affatto conosce, tende sempre a ritornare alla primiera libertà , senza freno e senza limite ; il fanatismo che traviato da un cieco sentimento, crede di potere in nome del cielo togliere agli uomini la loro libertà per tema che l' abuso di essa non attentasse la sua esistenza.

Un giureconsulto francese, che pei suoi rari talenti è stato portato al più alto posto della magistratura in Francia, e che alle sue

(1) Rousseau, *Contratto sociale*. cap. viii.

vaste erudizioni, accoppia quel sentimento profondo del vero e quell'amore ardente della giustizia, il signor Troplong, ha reassunto tutte le idee esternate dai pubblicisti sulla libertà, in queste sole parole, che ha preso per sua divisa: *Sub lege libertas.* Ed in fatti, egli è evidente, che non può esistere altra libertà nello stato sociale, se non la *libertà legale*, quella che deriva dalle leggi fondate dalla giustizia, e dalla umana ragione. « Io avrei voluto vivere e morire libero, scriveva Rousseau, vale a dire talmente sottomesso *alle leggi*, che, nè io nè altri, ne avremmo scosso il giogo: questo giogo salutare e dolce, che le teste le più fiere portano tanto facilmente, quantunque fatte per portarne ben altro (1).

Definita così la libertà individuale proclamata dall'art. 26 dello Statuto, esaminiamo ora quali sono i casi preveduti dalle leggi che restringono questa libertà, ora ch' è lungi da noi quell'arbitrio ministeriale, che un cittadino poteva essere imprigionato senza interrogatorio, senza che fosse stato dapprima tradotto innanzi al magistrato, o per meglio dire essere imprigionato per un tempo indefinito, e qualche volta ancora messo in un orrendo carcere.

I casi previsti dalle leggi sono i seguenti, salvo a vederne le formole nelle disposizioni delle leggi istesse:

1.° Il diritto di correzione che si appartiene al padre, alla madre sopravvivente ed al tutore autorizzato dal consiglio di famiglia, di far rinchiudere il minore nei casi preveduti dal codice civile.

2.° Il collocamento de' maniaci o dei folli in uno stabilimento pubblico o privato, ma che sia sotto la direzione e sorveglianza dell'autorità pubblica.

3.° L'arresto personale che la legge, in certi casi, precisamente determinati, accorda al creditore contro il suo debitore, e che non si può esercitare se non in virtù di un giudicato.

4.° L' arresto e la detenzione preventiva, vale a dire lo arresto e la detenzione delle persone imputate di un delitto, poichè si comprende bene che se non si fosse armata la giustizia di questo diritto, il delinquente avrebbe sempre potuto sfuggirle dalle mani.

5.° L'arresto come mezzo di obbligare a comparire i testimonii, che chiamati a deporre, non si presentassero.

6.° In fine la privazione della libertà come pena inflitta per crimini, delitti e contravvenzioni. Questa privazione prende dei differenti nomi, secondo la natura delle pene che la giustizia applica, giusta le disposizioni contenute nel lib. I, capitolo 1.° del Codice penale.

In conseguenza di quanto fin qui abbiamo detto concluderemo

(1) Rousseau, *Dedica del discorso sull' origine dell'ineguaglianza degli uomini.*

col dire che la libertà individuale, considerata sotto lo aspetto della sua guarentigia, altro non è che il diritto di non potere essere arrestato e tradotto in giudizio, se non nei casi previsti dalle leggi e nelle forme da esse prescritte (1).

È però a questo proposito giova fare una digressione ed è precisamente quella, che il diritto pubblico non può avere mai formole compiute e rigorosamente sufficienti, e sarebbe la più vana delle imprese il cercarne per tutti i bisogni della vita sociale; per cui la libertà non può essere scritta tutta intera; ve ne sarà sempre una parte fuor dei testi, e questa parte, che resterebbe eternamente inedita senza la dottrina, ne è forse la più importante. In fatti la libertà anche intendendola soltanto nella sua eccezione politica è difficile a definirsi. Secondo alcuni la libertà è il diritto di fare ogni cosa; definizione talmente falsa che appunto perciò risulta inoffensiva. Secondo altri, la libertà è il diritto di fare tutto ciò che la legge non vieta; definizione piena di pericoli, poichè è un misto di falso e di vero, e la parte vera ne accredita la parte falsa. Diffidatene, o soggetti alla legge; diffidatene soprattutto, o voi che la fate: questa definizione racchiude nel suo seno il più irrimediabile dei dispotismi, il dispotismo legale; quando esso è giunto ad avvolgersi di questo mantello, non vi ha cosa di cui non sia padrone, e padrone per sempre. La definizione è vera peroc-

(1) Abbiamo detto che la libertà individuale considerata sotto l'aspetto della sua guarentigia altro non è che la facoltà di non essere arrestato e tradotto in giudizio, che nei casi determinati dalla legge e nelle forme che essa prescrive. Ed in vero, il diritto alla libertà come nell' uomo è tale che desso non vi può e non vi vuole certamente rinunziare entrando nella civile società; la legge adunque altro non vi deve apporre che la sua sanzione d'inviolabilità, e la difesa da qualsiasi lesione.

La quistione sulla guarentigia della libertà individuale consiste nel vedere se la facoltà di arrestare, qualora il reo per suo fatto abbia posto il suo diritto in opposizione a quello della società, appartenga al potere esecutivo, ovvero al potere giudiziario. Presso tutt' i popoli liberi invalse l'opinione che dovesse spettare al potere giudiziario, siccome al più perfetto dei poteri per la sua imparzialità, per l'irremovibilità, la pluralità de' suoi membri, e l'abitudine di applicare le leggi nei casi speciali.

Il merito dell' *habeas corpus* in Inghilterra si è di stabilire solidamente a favore dei tribunali il diritto di arresto. Ma la legge costituzionale presso di noi non dichiara assolutamente inviolabile la libertà come la proprietà, bensì solo in quanto è dalla legge protetta, onde, come in Francia si potevano porre *hors de la loi* i sospetti, anche a fronte dell' articolo identico sanzionato dall' Assemblea costituente; così la libertà individuale, anche secondo il nostro Statuto, può essere sospesa o ristretta con una legge speciale.

chè non vi ha libertà senza limite, ed il limite non può essere imposto che dalla legge; la definizione è falsa, perocchè la legge non può imporre il limite arbitrariamente. Ogni vostro passo incontra il limite, ed il limite imposto dalla legge nel punto preciso che le è piaciuto di scegliere: in tutti gli atti della vita civile il limite prende il nome d'ordine pubblico, ed è la legge quella che dice che cosa sia l'ordine pubblico; nel godimento del più assoluto dei vostri diritti, della proprietà, il limite prende il nome di utilità pubblica, ed è la legge quella che dice che cosa sia l'utilità pubblica; nell' esercizio più frequente della vostra libertà, nei contratti, voi, non potete nulla di ciò che è illecito, ed è la legge quella che dice cosa sia illecito; voi siete capace di contrattare se non ne siete incapace, e quando ne siete incapace? quando lo dice la legge. Se la legge o quelli che essa delega impongono male il limite, la vostra libertà è ristretta: se essa ingrossa l'ordine pubblico di ciò che naturalmente non ne fa parte, se gonfia l'utilità pubblica fino ad estenderla sul vostro dominio, se dichiara illecito ciò che è legittimo, se vi dichiara incapace di un contratto di diritto naturale, viene a restringere il vostro diritto individuale a tal segno da soffocarlo, ed il sentimento dell'ingiustizia che subita non trova appoggio in verun testo: il dispotismo si è stabilito nelle forme stesse che avete immaginate contro di lui, e vi richiede la vostra libertà in nome dell' autorità che avete istituita per garantirla. Quale è dunque il rimedio al male? Il rimedio sta nel rispetto di quel diritto primitivo che Iddio rivela alla nostra coscienza, che la filosofia può insegnare, ma che sfugge ai nostri procedimenti costituzionali, e la cui riduzione totale in formole è impossibile. La libertà è dunque altra cosa, e qualche cosa di più che il diritto di fare ciò che la legge non vieta.

Questo bene inapprezzabile e di sì difficile conquista, la libertà costituzionale, non è suscettivo di divisione; o se ne gode nella sua pienezza o non se ne gode. I brandelli che si crede strapparne di tempo in tempo sono in realtà delle concessioni che il despotismo si lascia sfuggire e che può a se richiamare. All' uscire dai tempi di mezzo, quando si è successivamente riconquistata la libertà in Francia sulla servitù, al modo stesso che si cavano l'uno dopo l'altro i membri di un corpo sotterrato sotto uno sfasciume, si usurpò la voce libertà al plurale come sinonimo di franchigia, perchè si scorgeva una libertà in ciascun frammento ottenuto dalla libertà intera. Pellison, chiuso nella Bastiglia, scriveva a Luigi XIV per domandare una penna ed inchiostro: « Vi ha qui una « dozzina di libertà che tutte insieme non valgono la dodicesima « parte di una libertà intera. Son chiamate libertà del cortile, li« bertà del terrazzo, libertà di passeggiarvi solo, libertà della sca« la, libertà di una finestra, libertà di scrivere pe' fatti suoi, li-

« bertà di vedere qualchedduno con un officiale, libertà di ve-
« derlo senza testimone, libertà di stare infermo, libertà di anno-
« jarsi quanto uno vuole; le due ultime non si negano a persona. »
Le libertà così moltiplicate non sono altro che gradazioni della servitù, e noi rigetteremmo questa locuzione viziosa che presuppone uno stato primitivo di assoggettamento, se non fosse restata nella lingua; la tirannia dell'uso non ci permette di espurgarne il linguaggio costituzionale, ma almeno non ce ne serviremo se non dopo di aver qui espresse le nostre proteste e le nostre riserve.

La libertà adunque consisterà per noi nel godimento dei diritti garantiti dallo Statuto, di tutti questi diritti senza eccezione, ed anzi aggiungendovi la religione del diritto naturale, senza di cui il più perfetto ordinamento costituzionale è inefficace. La libertà sta nel godimento di tutti questi diritti, scritti o no, senza alcun risecamento possibile, e vi sta intiera e indivisibile, giacchè non vi ha altra libertà che la libertà.

Del diritto del cittadino in caso di arresto arbitrario — Seguendo l'ordine degli articoli del nostro Statuto eccoci giunto al punto di trattare del diritto del cittadino in caso di un arresto arbitrario; poichè l'articolo 26 stabilisce che *nessuno può essere arrestato*, o *tradotto in giudizio*, *se non nei casi previsti dalla legge e nelle forme che essa prescrive.* — Ora nelle numerose quistioni che interessano la libertà individuale, quella che maggiormente può dirsi quistione costituzionale, è di sapersi qual'è il diritto rigoroso del cittadino sulla cui persona si tenta o si consuma un arresto illegale? Il suo dovere è di obbedire provvisoriamente, salvo a dimandare più tardi giustizia contro l'agente responsabile, ovvero può resistere legittimamente? L'atto illegale è, fin dal primo momento della sua esecuzione, una via di fatto che possa valutarsi da colui che ne patisce, od è suscettiva di essere respinta mediante una contraria via di fatto?

Prima di dire ciò che io ne penso, prego che si noti la rapidità delle idee sul pendio dove le hanno poste. La costituzione, l'abbiamo testè veduto, non ha nulla che le sia proprio sulla libertà individuale; essa rimette il suo potere alla legge, come un re infingardo ad un maestro del palazzo; tratti fuori dall'ordine costituzionale nell'ordine legale, eccoci scacciati (la voce non è troppo forte) dall'ordine legale stesso nel puro arbitrario; perocchè la legge determina i casi e le forme dell'arresto, e se un agente mi arresta fuori di tali casi e di tali forme, io sono provvisoriamente obbligato a seguirlo, salvo a prender la rivincita più tardi, colle facilità che ognun sa, sulla responsabilità dell'agente. In altri termini, la garantia costituzionale si riduce a dirvi: la sicurezza della vostra persona è garantia, finchè non vi arresti un agente per ignoranza o per mal volere.

Più la garantia costituzionale ci abbandona, più i supplementi della legge sono preziosi, più il diritto scritto diviene stretto. Se fuori delle condizioni della legge l'arresto può ancor sembrare altro che una via di fatto, io cerco con inquietezza quel che ci resta perfino dell'ordine legale.

La controversia nondimeno si stabilisce sulla ipotesi di un arresto illegale, ed i pubblicisti vi trovano ancora delle ragioni di dubitare, delle distinzioni da fare, una teoria in cui spargono gli scogli e che rendono a se stessi formidabile. Gli uni (1) veggono qualche analogia fra l'insurrezione di un popolo contro un governo oppressore e la resistenza di un cittadino ad un arresto illegale; e per una conchiusione inattesa, sono facili su quella e pieni di scrupoli su questo, come se le rivoluzioni violenti avessero la loro teoria possibile, come se per contrario il diritto di arresto non appartenesse alla legge positiva, al ragionamento, alla dottrina, come se non fosse suscettivo di essere retto, discusso e giudicato. Altri distinguono parecchie gradazioni nella stessa illegalità, l'usurpazione di potere, l'abuso di potere, l'irregolarità nella forma; essi pesano la differenza dall'atto illegale all'atto arbitrario; permettono la resistenza nel tal caso; l'interdicono nel tale altro; là essa è legittima, qui costituisce un delitto. In dritto lo son ben lontano dal non riconoscere siffatte gradazioni; esse hanno la loro importanza per chi si occupa di valutare l'atto, di annullarlo, di punirlo, di attenuare o di aggravare la colpa del suo autore. Ma non da questo lato bisogna collocarsi per qualificare la resistenza, bensì dal lato della persona lesa, quella che resiste, del paziente. Per costui tutte le gradazioni si confondono, le distinzioni del diritto si dileguano; per lui una sola cosa è reale, ed è, che lo arrestano fuori dei casi preveduti dalla legge, che lo arrestano senz'osservare le forme prescritte dalla legge; non importa che si manchi a tutte coteste condizioni o soltanto ad una di esse: son tutte egualmente richieste, egualmente essenziali; la loro sola riunione costituisce la legalità dell'atto, e quando una manca, l'atto è illegale. Non può nessuno, dice lo Statuto, *essere processato nè arrestato se non nei casi preveduti dalla legge e nelle forme ch'essa prescrive.* Chiunque, per salvare l'atto dall'arbitrario, distingue in questo testo indivisibile, fa egli stesso una distinzione arbitraria. Che monta che l'arresto pecchi nella sostanza o nella forma? La forma non è forse la garantia della sostanza? D'altra parte, di che si tratta? non è forse del misfatto o del delitto di ribellione? A quale estremità si viene a dedurre la persona lesa, costringendola ad occuparsi di distinzioni sottili, nel momento in cui vien ferita nel sentimento della

(1) Serrigny, *Trattato del diritto pubblico*, t. I, p. 467.

sua libertà, ed a fare, nel turbamento in cui vien gettata, ciò che il giureconsulto stesso non fa senza fatica, nella tranquillità del suo animo e con tutti i mezzi della sua scienza? Una tale obbligazione non cozza colle prime nozioni del diritto penale? Tra la persona che arresta e quella che è arrestata, non ispetta alla prima di conoscere il suo dovere e di essere sicura di se medesima?

A queste vedute incerte della dottrina io preferisco il sistema della Corte di cassazione, quello dell'obbedienza provvisoria indistintamente; non perchè sia migliore in se stesso, ma perchè almeno ha il merito di essere eseguibile, di offrire alla mente della persona lesa un'idea semplice ed una norma di condotta facile, mentre dà nello stesso tempo presa alla critica e può essere afferrato a corpo a corpo.

Donde ci viene cotesto principio dell' obbedienza provvisoria? Di tutti i principii di diritto se ne conosce l' origine, la filiazione, l'istoria; questo non si attinge alle fonti ordinarie. Non ha la sua origine nel diritto romano: la legge delle dodici tavole pone il principio contrario, autorizza la resistenza all'atto illegale, e la resistenza mediante la forza: *vim vi repellere licet*. Non l'ha nell'antico reggimento: si può vedere la notevolissima dottrina di Jousse in quell'ordinanza del 1670, che non peccava certo di eccesso di libertà (1). L'ha ancor ben meno in quella legislazione dell'Assemblea costituente, sacra sorgente del diritto pubblico francese. Il codice penale del 1791 diceva (2): « Quando uno o parec-« chi agenti preposti, sia all'esecuzione di una legge, sia alla ri-« scossione di una contribuzione legalmente stabilita, sia all'e-« secuzione di un giudicato, mandato, ordinanza di giustizia o di « polizia, quando ogni depositario qualunque della forza pubblica, « *che agisca legalmente nell'ordine delle sue funzioni*, avrà pro-« nunziato la formola *obbedienza alla legge*, chiunque opporrà « violenze e vie di fatto, sarà colpevole del reato di offesa alla leg-« ge.... » Notate questo modo di esprimersi, *che agisca legalmente nell' ordine delle sue funzioni:* non basta agire nell' ordine delle sue funzioni, bisogna agire legalmente; non è bastante il titolo e la competenza, bisogna inoltre la regolarità dei procedimenti; mancando una di coteste condizioni, il delitto manca di un elemento costitutivo. Notate altresì la formola *obbedienza alla legge*, parole sacramentali, segno esterno che cade sotto i sensi, e che parla al meno illuminato dei cittadini. Non è già nel periodo della Costituente francese che ha preso origine il principio dell' obbedienza provvisoria; esso è altrove.

(1) JOUSSE, *Della giustizia criminale*, parte IV, tit. XLV, n. 8,
(2) Part. II, tit. I, sez. IV; art. 1.

Donde ci viene adunque? Dall' impero, da quella legislazione dispotica e snervante che ha obliterato in noi il senso della libertà. Noi l' abbiamo veduta mettere la sua ferrea mano sul potere legislativo, sulla libertà di stampa, sulla libertà individuale; dire di poi alla parte spogliata, come Leonida, *vieni a prenderle*; e stabilire contro i diritti dell' uomo e contro la divisione dei poteri una prescrizione di alquanti giorni. Eccola che applicando il suo principio generale ai casi particolari, comunica agli agenti subalterni il provvisorio che si aveva aggiudicato il governo, crea un delitto di ribellione ignoto nel diritto, e v' impone come dovere di consegnare la vostra persona prima di querelarvene. Leggi, giurisprudenza, tutto si compenetra di questo spirito, tutto riflette il dispotismo. Il codice penale del 1810, art. 209, qualifica di ribellione ogni attacco, ogni resistenza con violenze e vie di fatto verso i varii officiali *che agiscono per l'esecuzione delle leggi*. La parola *legalmente* è fatta sparire nell'incriminazione imperiale; basta agire così o così, ed allegare che si agisce *per l'esecuzione delle leggi*. L' esecuzione delle leggi, vagamente sostituita ad una formola precisa, è un' astrazione immensa, gravida di dubbii e di controversie, e che non lascia campo alla resistenza. Colui che non agisce secondo la legge, agisce forse per l'esecuzione della legge? Argomento di disputa; ma intanto avete a seguire l' agente. Dalla legge questo spirito passa alla giurisprudenza. La giurisprudenza gli dà la forma di un principio di diritto: l'agente, dicesi, ha per se una presunzione di legalità, alla quale è dovuta la preferenza. Ma il sofisma politico non discende impunemente dalla sua sublimità nel dominio del diritto; esso vi affronta l' esame del giurisconsulto. Le presunzioni di diritto non souo qui al posto loro. Quando la legge proibisce un atto in generale, quando non lo permette in particolare se non a certe condizioni, vi sarebbe contrassenso nello stabilire una presunzione che dispensasse da quelle medesime condizioni. Niuno può essere arrestato senonchè nei casi e secondo le forme che la legge determina: ecco la regola; se si può essere arrestato, sia pure provvisoriamente, fuori di tali casi e senza tali forme, la regola è distrutta; perocchè l'essere arrestato provvisoriamente è un essere arrestato. Allora la presunzione della capacità dell'agente o non ha effetto alcuno, o ne ha solo uno cattivo: se l'agente è in regola, non ha bisogno di presunzione, ha qualche cosa di meglio, ha una pruova compiuta alla quale bisogna arrendersi; se non è in regola, non ha neppure presunzione; la legge non istabilisce presunzione contro di sè, cioè a dire contro la garantia di cui covre la libertà.

L' evidenza di questi principii risalterà dalla loro applicazione ad alcuni casi in cui la Corte di cassazione ha ammesso la presunzione di capacità. In materia civile il Codice di procedura non

vuole che l'arresto personale sia eseguito in una casa qualunque senza l'assistenza del giudice; ed il suo linguaggio è notevole per essere lo stesso che quello della legge: il debitore *non può essere arrestato* in una casa qualunque senonchè sull'ordine del giudice, che vi si deve trasferire con l'officiale ministeriale. Come ognun sa, lo stile legislativo non ha locuzione più energica di questa, *non può*; essa toglie la potenza di diritto e di fatto. Nulladimeno un usciere si presenta in una casa per prendere un debitore condannato all'arresto personale, e vi si presenta senza il giudice. Il debitore resiste. La Corte di cassazione di Parigi decide (1) che l'usciere ha per se la presunzione di capacità, allorquando esso manca in modo patente ed essenziale alle condizioni di siffatta capacità.—L'esempio seguente è di tal natura da recare maggior maraviglia, per essere stata ammessa la presunzione contro una disposizione formalmente proibitiva della legge. La legge *proibisce* di disarmare un cacciatore sorpreso in delitto; nondimeno un guardia forestale tenta il disarmamento; il cacciatore resiste; la detta Corte di cassazione (2) ammette pure la presunzione di capacità nel guardia. Questa presunzione è più violenta della prima, perocchè cozza direttamente con un'espressa proibizione; si è presunto che il guardia potesse fare ciò che la legge gli proibisce di fare, e si è creata una presunzione legale di capacità dove vi ha certezza legale d'incapacità. Ben si comprende che se il giudice può presumere il contrario di ciò che vuole la legge, non vi ha testo alcuno che regge contro un tal genere di argomentazione. A dir vero, cotale giurisprudenza, senza essersi precisamente cangiata, ha cominciato a vacillare dal 1830 in qua. Nel 1832 la Corte di assise della Senna assolvè il gerente di un giornale che aveva sostenuto in tesi che la resistenza ad un atto illegale non era ribellione. Un arresto della mentovata Corte di cassazione, del 7 aprile 1837 (3), sembra volersi aggiustare col principio assoluto della capacità presunta presso l'agente e dell'obbedienza provvisoria presso il paziente. Ma questa modificazione peranco indecisa non ha altra causa che un mutamento di spirito politico, poichè i testi sono gli stessi: tanto è vero che il principio dell'obbedienza provvisoria ha unicamente la sua origine nella legislazione imperiale! È nato ieri. Non si è avuta mai una più bella occasione di dire che il dispotismo sia moderno.

Noi non veniamo a gettare il grido di allarme contro gli arresti arbitrarii; essi non son già più numerosi oggi che per l'addietro; il sono molto meno che in certi periodi di tempo; il pericolo non

(1) Arresto del 14 aprile 1820, de Vill. e Carette, vol VI, pag. 218.
(2) Arresto del 28 febbraio 1829, ib. vol. IX, p. 240.
(3) Vedi De Vill. e Carette, anno 1838, part. I, p. 641.

è in ciò. I nostri sforzi tendono a purgare il diritto costituzionale dai falsi principii che vi hanno deposti i governi che ci precedettero; e quando anche non avessimo a citare neppure un solo esempio di arresto arbitrario, non lascerebbero di avere la loro utilità. Essi non sarebbero perduti pur quando il loro unico effetto fosse di raddoppiare presso gli agenti gli scrupoli e il sentimento della loro responsabilità. In quanto ai cittadini, che essi non vi debbono vedere un eccitamento alla resistenza; non si resiste che a proprio rischio e pericolo, e quando si erra, si è ribelle alla legge. Noi prendiamo la resistenza all' arresto arbitrario come un fatto compiuto, neghiamo allora la capacità presunta dell'agente e l'obbligo della obbedienza provvisoria nel cittadino: questo è tutto. Da lungo tempo siamo disingannati da coteste generalità vaghe e appassionate sull'ordine e sulla libertà, che unicamente dan materia a declamazioni e cadono nei luoghi comuni. In nome della libertà ci hanno gettati nell'anarchia, in nome dell'ordine nel despotismo: nei soli principii vi ha certezza e salute (1).

ARTICOLO VENTISETTESIMO

Il domicilio è inviolabile. Niuna visita domiciliare può aver luogo se non in forza della legge, e nelle forme che essa prescrive.

Osservazioni — Il domicilio è il luogo dove ciascun individuo ha il suo principale stabilimento, e perciò non è a confondersi colla residenza o abitazione che si voglia dire, sotto il qual nome chiamasi propriamente il luogo in cui taluno si trova ordinariamente, benchè non risulti dell'intenzione di sempre dimorarvi (2).

---

(1) Vedi su questo interessante argomento Hello, *del regime costituzionale*; Rogron, *codice politico*, pag. 91 — Dalloz, *giurisprudenza generale*, pag. 107.—Constant, *corso di diritto costituzionale* pag. 70, e Friteau, *la scienza del pubblicista* vol. 9, pag. 7.

(2) Epperò questa voce ha una etimologia *(domus)* che non è estranea alla idea di *dimora*, di *abitazione;* ma queste però indicano due diverse nozioni. Il *domicilio* è una elezione riconosciuta dalla legge tra un individuo ed il luogo in cui esercita i suoi diritti. La *dimora* e la *residenza* è il luogo che si abita ed in cui per altro non si trova il principale stabilimento. Il *domicilio* è alcun che di intellettuale, *in iure consistit ;* il suo cangiamento è sottoposto a forme e risulta da circostanze spesso complicate. La *dimora* e la *residenza* consistono in un fatto, essendo soltanto l'azione di soggiornare in un luogo: si possono avere varie abitazioni e cangiarle a piacimento, istantaneamente e senza formalità.

Qualunque sia per essere questo domicilio sarà sempre esso *inviolabile*, poichè lo Statuto non ha fatto distinzione alcuna; per cui la libertà di scegliere il proprio domicilio, ad eccezione di coloro che trovansi condannati a stare sotto la sorveglianza della polizia, e l'inviolabilità del domicilio scelto, si riattaccano ai principii della libertà individuale. Quindi la massima stabilita dai pubblicisti è quella che *la casa ove abita un cittadino è un asilo inviolabile*. Pendente la notte nessuno ha il diritto di entrarvi se non nei casi d'incendio, d'inondazioni, o di richiami fatti dalle persone interne della casa. Pendente poi il giorno non vi si può entrare se non per un oggetto speciale e determinato, o per una legge, o per un ordine emesso da una pubblica autorità.

Indipendentemente da questi principii, il codice penale ha sul proposito preveduto il caso di violazione di domicilio, con gli articoli 205 e 206 così concepiti:

« Qualunque uffiziale dell'ordine giudiziario od amministrativo o agente della pubblica forza, o di sicurezza pubblica o qualunque altra persona legittimamente incaricata di un pubblico servizio, s'introduca col carattere della sua carica nel domicilio di un privato, fuori dei casi preveduti dalla legge e senza le formalità da essa ordinate, sarà per questo solo fatto punito, col carcere estensibile ad un anno e con multa estensibile a lire trecento — Saranno esenti da pena le persone in questo articolo indicate qualora giustifichino di avere agito per ordine dei loro superiori, ai quali era dovuta obbedienza; e la pena sarà in questo caso inflitta ai superiori che hanno dato l'ordine: articolo 205.

« Incorrerà nella stessa pena, di cui nell'articolo precedente, qualunque altra persona che insidiosamente o con vie di fatto, o con minacce si introdurrà senza alcun diritto nella casa altrui contro la volontà di coloro che vi dimorano: art. 206.

Rogron, nel suo *Codice politico*, in proposito della inviolabilità del domicilio presenta anch'egli la quistione: *se il cittadino che resiste in caso di arresto illegale incorre esso in qualche pena?* — Sebbene avessimo noi su di ciò manifestate le idee dei pubblicisti, nel commento fatto nel precedente articolo 26, pure tuttavia notiamo, che sopra siffatta quistione, il lodato autore risponde: che la giurisprudenza è lungi di avere su questo quesito stabilito alcuna massima, e conchiude indicando le distinzioni che, secondo lui, dovrebbero essere seguite — « Tutte le volte, egli dice che l'uffiziale pubblico agisce nell'esercizio delle sue funzioni, che egli esibisce un titolo esecutivo, l'irregolarità che viene opposta sia alle sue operazioni, sia al titolo che presenta, non può dar luogo ad una attiva resistenza, poichè la opposizione è al titolo, e non all'uffiziale pubblico che agisce nelle sue funzioni. Se l'irregolarità toglie al cittadino taluna delle sue garentie, egli può do-

mandarne la riparazione per le vie legali. L' uffiziale agisce irregolarmente, ma egli agisce nei limiti della sua competenza. Se egli lede un diritto, non n' è responsabile; ma la presunzione di legalità non deve covrire gli atti di un uffiziale pubblico, quando si rende costui colpevole di un eccesso di potere, della flagrante violazione di un diritto: tal sarebbe il caso in cui un agente vorrebbe, fuori del caso di flagrante delitto e senza alcun mandato, effettuare un arresto, o che un uffiziale pubblico tendesse d'introdursi, pendente la notte, fuori i casi preveduti dalle leggi, nel domicilio di un onesto cittadino per procedere ad una perquisizione. In questi differenti casi, l'agente non sarebbe più un essere protetto dalle sue funzioni, poichè egli agisce fuori i limiti dei suoi doveri; egli non può invocare il titolo in virtù del quale procede, perchè non potrebbe presentarlo, incontrando questo titolo nella sua istantanea esecuzione un ostacolo legale, che gli toglie la presunzione di essere un titolo legale, e per conseguenza l' illegalità è flagrante, e questa illegalità acquista il carattere di un delitto (1).

ARTICOLO VENTOTTESIMO

La stampa sarà libera, ma una legge ne reprime gli abusi.

Tuttavia le bibbie, i catechismi, i libri liturgici e di preghiere non potranno essere stampati senza il preventivo permesso del Vescovo.

Osservazioni. — È questo un articolo dello Statuto della più alta importanza. Noi lo svolgeremo con la guida dei più accreditati pubblicisti, poichè per noi sta, che i cardini sui quali le vere guarentie costituzionali si fondano, sono due: *libertà di stampa e diritto di petizioni.*

Della libertà di stampa — Il pensiero colloca l' uomo sopra tutti gli esseri della creazione; per esso l' uomo partecipa della natura divina e signoreggia la materia fatta istromento della sua volontà. Condizione di ogni progresso è l'operosità della mente, sia nel meditare sovra se stessa, sia nel manifestare i proprii concetti. Condizione essenziale dell'operosità del pensiero è la libertà.

Lo spirito umano anela al vero e si sente travagliato da una perpetua inquietudine finchè non lo raggiunge. Ma l' imperfezione e la fallibilità essendogli compagne, non sempre cammina pel diritto

(1) Vedi Faustin Hélie et Chauveau, *Teoria del diritto penale*; e vedi ancora quanto abbiamo esposto in fine del commento fatto all' articolo precedente, ove abbiamo trattato del diritto del cittadino sulla cui persona si tenterebbe consumare un *arresto illegale.*

sentiero; e mentre aspira alla verità, spesso ne abbraccia le ingannevoli apparenze, e s' imbatte e s' involge nello errore.

L' errore per fermo è un male; ma chi può vantarsene immune sulla terra per nativo o acquisito privilegio? E chi in tanta debolezza comune oserà asseverare che il vero è depositato nelle sue mani, che sta raccolto nei suoi simboli, e che perciò qualunque contraria sentenza è da sbandirsi o condannarsi? Se un potere ci fosse, investito di tale spirituale dittatura, corroborata di penale sanzione, non governo di uomini sarebbe, ma di bruti. Il mondo morale non si disformerebbe dal mondo fisico; cesserebbe ogni vita, ogni emulazione; a che gli studii quando tutto lo scibile è conquistato? a che le ricerche quando le scoperte sarebbero colpevoli, se pugnassero colle immutabili dottrine?

Eppure v' ebbero tempi in cui l' uso della ragione fu giudicato delitto e l' inquisizione dei pensieri si reputò dovere della sovranità religiosa e politica. Ed oggi ancora molti governi di Europa se pur si arrestano innanzi al segreto dell' anima, ne vietano e perseguitano l' espressione. Con che si mostrano egualmente violatori della personalità umana e delle leggi del consorzio civile. La natura congiunse indissolubilmente pensiero e parola, ed i filosofi hanno dimostrato che senza il linguaggio l'uomo non penserebbe. Ora a che serve il linguaggio se non a comunicare i concetti? I concetti rassomigliano ai tesori nascosti; sono inutili finchè l'uomo non li rivela e li pone in giro. Il genere umano li educa colla parola. La parola trasmette e conserva l' eredità delle generazioni. Il mondo è dominato dallo spirito; la forza materiale non esiste che in virtù di idee; esse sono il sangue che scorre per le vene della civiltà. Chi ne impedisce la circolazione ferma il corso della vita civile.

Inoltre la libera manifestazione del pensiero è parte del giure sociale. L'obbedienza alle leggi si fonda sopra la ragione; ma ciò non sarebbe, dove il loro esame e la censura fossero banditi e si chiudesse in tale modo la via al loro emendamento. Il pensiero individuo esprime un'opinione individua, questa uscendo dai cancelli della mente si propaga e si comunica; diventa trapassando per gradazioni diverse, opinione pubblica, e quindi espressione della volontà generale. Se la manifestazione dell' opinione individuale è vietata, come si comporrà e si paleserà questa universale opinione, che costituisce la norma del governo libero? E se non dimeno l' onnipotente forza del vero si apre i chiusi varchi ed abbatte le barriere, i penosi ritardi e gli sforzi indarno spesi non sono nocumenti ed oltraggio al bene comune? Se ciò che io credo giusto e buono, e predico e lodo come tale, non trova assenso, lamenterò la cecità degli uomini ed aspetterò il giudizio di un tempo migliore: se per lo contrario mi è tolto di esporre le ragioni del mio

concetto e di renderlo accettabile, chiamerò tiranniche le ordinazioni sopra le quali non posso esercitare alcuna influenza, ed a cui pur debbo soggiacere.

L'opinione individuale si estrinseca col linguaggio, colla scultura e colla stampa; questi tre modi debbono essere liberi. I governi assoluti sottopongono a censura la stampa, infrangono il segreto delle lettere, troncano i privati colloquii collo spionaggio e colla delazione. Di questi due ultimi mezzi arrossiscono i meno imprudenti e negando di valersene, confessano la loro immoralità.

Quanto alla stampa, alcuni vanno in cerca di ragioni per giustificare il divieto che vi mettono, e contendono non essere di diritto naturale, osservando che essa è una forma puramente accidentale, la quale dal senno e dall'interesse del governo può venire acconsentita o diniegata a piacimento. La stampa, dicono, è invenzione recente, non è dunque una condizione della personalità, non è un diritto essenziale dell'uomo. Codesta è pretta logomachia. La stampa non fa altro che fermare la parola al pari della scrittura; ma l'uso di questo trovato meccanico la moltiplica nello spazio e la perpetua nel tempo; ne accresce la forza, arma l'individuo di una potenza che supplisce al difetto del linguaggio. Chi ne divieta l'esercizio, scema ed annulla una parte dell'individualità. Negando il mezzo si nega il fine. Nei tempi moderni, e massime nel secolo decimonono, la stampa è diventata un potere negli stati liberi, ed un elemento primario della civiltà. È l'opinione pubblica che per essa ha rinvenuto voce e preponderanza, sostituendo la forza della ragione alla violenza della forza. La stampa ha inaugurato il regno della fratellanza umana, un dolore, un delitto, un'ingiustizia perpetrata nel più lontano lembo della terra, vola di lido in lido, ed ovunque ne giunge desta il grido, le lagrime o l'abbominio. La stampa ha moderato i vizii delle corti, ha frenato talvolta le collere dei despoti. I suoi influssi penetrano come l'aria per mezzo alle ferrate porte ed ai meglio serrati confini.

È notabile che i governi, i quali nutrono biechi pensieri contro le pubbliche libertà, cominciano i loro assalti movendo contro la stampa. Essa è in fatti la più vigile ed incomoda scolta che adocchi la podestà pubblica. Facilmente insospettisce; di ogni piccol cenno si adombra, di ogni lieve indizio ingelosisce; al più lieve rumore grida. Chi si sente mordere la coscienza trema delle indiscretezze di lei; paventa di vedere le sue trame svelate prima ancora di aver tese le reti. Allora si lamentano le intemperanze, si domandano provvisioni contro gli eccessi. Presto la contraddizione si accomuna coll'insulto, l'opposizione colla sfida, il dispiacere colla ribellione. Si confondono in una stessa risma, ed i malvaggi che schizzano bava velenosa sotto qualsiasi politico reg-

gimento e gli onesti che ammoniscono severamente o favellano sdegnosi. Bisogna porre la musoliera alla belva rinchiusa ; i suoi furori rendono il governare impossibile. Incatenate il mostro e quando non manderà più ruggiti, vi accorgerete che le catene furono fabbricate per voi stessi.

I governi leali e forti dell'assenso nazionale non si curano della licenza delle scritture. Più si moltiplicano e meno fan breccia negli spiriti; più si mostrano virulenti e meno ire accendono. Lasciate scorazzare questa turba di detrattori che vendono la calunnia a cinque centesimi il foglio; il disprezzo la fiacca, la fetida merce si dirada e rimane cibo di pochi guasti palati. Lasciate correre, la cattiva stampa uccide sè stessa immancabilmente.

Certo sono gravi i danni suoi e talvolta incommensurabili; nulla ha di sacro, nulla rispetta, nè virtù, nè valore, nè età, nè grado, nè sesso. Pure è forza tollerarla come tante altre calamità che non si possono impedire. Qui veramente i temperamenti per lo più sono peggiori del male, perchè non riescono, ed anzi aizzano maggiormente i perversi istinti. Meritano profonda meditazione i pensieri di Tocqueville in proposito: — «Voi abborrite la licenza della stampa, egli dice, e la volete ordinata. Ricorrete ai giurati, i quali se assolvono, il giudizio dell' individuo colpevole diventa giudizio del paese. Vi affidate ai magistrati permanenti? e l' incriminato proclamerà pubblicamente e con maggiore energia nella sua difesa quei principii di cui temete la diffusione. Ricorrete alla censura? ma la bigoncia politica è libera e le parole che cadono da quella altezza suonano più formidabili nel forzato silenzio del popolo. Voi dovete atterrare la ringhiera; allora soltanto avrete ottenuto il vostro intento; vi sarà silenzio? Ma intanto? Dall' odio della licenza eccovi alla distruzione della libertà, dall'estrema indipendenza all' estremo servaggio. Non vi fu dato soffermarvi un passo giù per lo sdrucciolevole piano » (1).

E con tutto ciò , noi soggiungeremo, avete veramente impedito che si parli dei fatti vostri e che i vostri sudditi li conoscano? avete soffocata la temenza di quei principii che giudicate perniciosi? V' ingannate. Gli scritti che non lasciate stampare sul vostro territorio usciranno in altra contrada , e penetreranno vostro malgrado. I fallaci principii che alla luce della discussione si sarebbero purificati oppure caduti nell' oblio e nello spregio, si diffonderanno di soppiatto come parola salvatrice, come dogma che si accetta e non si discute. I delirii del socialismo francese avrebbero forse adescate tante menti illuse, se le leggi ne avessero d'apprima concessa l' esposizione dottrinale e provocata quindi la confutazione? E chi non confesserà che la causa delle molte torte idee

(1) Tocqueville, *Della democrazia in America* cap. xi.

politiche sorte in Italia durante le ultime vicende, è stata appunto l'antecedente proibizione della lettura e della stampa dei libri che avevano attinenza diretta a cose di Stato? Il contrabbando delle idee è indomabile, ma trasporta più le cattive che le buone; e gli inesperti che le ricevono, non si perdono a farne la cernita, le valutano dal volere proibitivo. I dotti che potrebbero combatterle, tacciono perchè il silenzio è legge comune; i tristi effetti compariscono sol quando per imprevisti eventi si sciolgono le lingue e si aprono i pensieri.

Queste cose erano già sapientemente esposte dal Filangieri — « A misura, egli scrive, che gli errori si pubblicheranno, verranno o discreditati o combattuti, e dove prima, sotto gli auspicii della oscurità avrebbe potuto lentamente spandersi, imporre ai meno cauti e sedur forse coloro stessi che hanno il potere fra le mani, coi favori della libertà verranno a comparire in tutta la loro deformità e somministreranno alla verità le occasioni da mostrarsi in tutto il suo lustro ed accompagnata dai suoi trionfi. La pubblicazione stessa dell'errore è dunque il miglior rimedio contro le seduzioni dell'errore. Non vi è che la verità che guadagni nell'essere divulgata. Il primo non ha che un solo aspetto favorevole; l'altra li ha tutti. L'uno perde dunque tanto nell'essere esposto al pubblico, quanto vi guadagna l'altra; quello può imporre finchè non è guardato che da un solo aspetto, e questa può esser dubbia finchè non è guardata da tutte le sue parti. Che si pubblichi l'uno, che si pubblichi l'altra. Un solo aspetto non basterà più a tanti osservatori. Essi formeranno come un cerchio intorno all'oggetto; e questo cerchio che distrugge l'illusione dell'errore, è quello stesso che dilegua i dubbii della verità » (1).—Dalle quali cose non si vuole inferire che non debbasi con legge frenare gli abusi della libera parola; nessuno oserebbe dir tanto. Solo i governi dovrebbero raramente valersi delle armi che hanno per le mani e lasciare che si smaltiscono gli umori, i quali in tal guisa riescono senza pericolo dello Stato. Il privato offeso può ricorrere ai tribunali come per qualunque ingiuria in altra guisa patita: il governo abbia coscienza di essere troppo alto locato per badare al tramestio che si fa ai suoi piedi. Da trecento e più anni si perseguita l'invenzione del Guttemberg, s'incarcerano scrittori e librai; e con che frutto? La stampa è cresciuta di forze, è diventata, come dicono gl'inglesi, il quarto potere degli Stati.

L'aprire il campo alle accuse vuolsi annoverare fra' primi beneficii della stampa. Il Macchiavelli voleva che le pubbliche accuse s'instituissero nei civili governi, ma il modo di ordinarle era difficile, nè egli seppe suggerire alcun che di nuovo e di opportuno

(1) FILANGIERI, *Scienza della legislazione*, Lib. IV, Cap. LIII.

alla bisogna. La stampa empie questa lacuna delle costituzioni; essa non discopre soltanto le piaghe della società, i bisogni, le incertezze, le aspirazioni della pubblica opinione; ma veglia alla condotta dei magistrati di ogni grado, svela i fatti e le colpe loro, dà lume e guida a chi tiene la somma delle cose per conoscere se ed in che modo vengono i suoi comandamenti eseguiti. Oltre di che egli è proprio della infelicità umana il dolersi e il far segno delle sue lagnanze qualche potenza visibile. La stampa apre uno sbocco a così fatti sfoghi, e molti si contentano di gridare che non potendolo, mal terrebbero ferme le mani.

La maggior parte delle recriminazioni che si odono contro gli eccessi della stampa si riferiscono ai giornali, i quali sono quei che rendono la stampa una vera potenza politica. Perciò rimunerevole è la serie delle cautele e delle guarentigie, che quali dighe ed ostacoli, vi furono opposti. La Francia in un mezzo secolo stanziò affannosamente quindici o venti leggi di stampa, e non ha ancor trovata la soluzione del problema. A nostro avviso conviene dividere in due distinte categorie le disposizioni che si possono immaginare a tal riguardo. O mirano all'essenza dei delitti che si vogliono punire, oppure alle malleverie che lo Stato può richiedere da chi intraprende la direzione di un giornale. Quanto alla prima parte servono le osservazioni che precedono; più il potere si mostrerà premaloso e più riconoscerà la propria impotenza a prevenire il male. La parola è il Proteo della favola; trasforma il pensiero in mille foggie; tenti afferrarlo e ti guizza fra le dita; lo spegni sotto una forma, e ti balza innanzi travestito. Il più savio consiglio è d' imitare l'America e l'Inghilterra, paesi classici della libertà di stampa, dove pochissimi sono i processi, e si lascia ognuno libero di ragionare e di sragionare. Benissimo notava Montesquieu che in una nazione libera poco monta che i privati ragionino bene o male; basta che ragionino; da ciò esce la libertà che assicura contro i malefici effetti dei torti ragionamenti (1).

Quanto alle cautele esterne esse saranno buone o cattive secondo i casi. Si riducono per lo meno a tre, cioè: bollo, cauzioni, firma. Una gazzetta non è solamente un veicolo d'idee, una cattedra di insegnamento, uno stromento politico; una gazzetta è un'impresa industriale come qualunque altra. Non vediamo perciò alcun motivo per esonerarla da quelle gravezze cui soggiacciono le proprietà territoriali, le industrie e le professioni. Soltanto l'imposta deve proporzionarsi e all' indole della pubblicazione, e specialmente alla condizione del paese. Tassare i giornali, poniamo, in Italia, dove vivono per lo più di sagrifizii individuali, sarebbe una assurdità; esentarli in Francia ed in Inghilterra dove offrono lauti guadagni, sarebbe ingiustizia.

(1) MONTESQUIEU, *Spirito delle leggi*, lib. XIX cap. 27.

La cauzione sembra necessaria per guarentigia sia del pubblico, sia del governo. Un avventuriere può estorquere dal pubblico non lievi somme colla promessa di pubblicare per un dato tempo un diario, e poscia fallire alla parola. In questo caso la cauzione è malleveria morale e pecuniaria. Inoltre se gli abusi di stampa sono puniti con ammende pecuniarie, pare consentaneo a ragione che chi deve sottostare all'ammenda ne assicuri il pagamento col deposito di una conveniente somma. Sventuratamente le legislazioni compilate in odio della stampa prevalendosi e del bollo e della cauzione, non come di una legittima imposta e di una savia cautela, ma si come di un mezzo per soffocare il giornalismo, resero quei nomi sinonimi d'intendimenti illiberali, il che non è veramente, se si considera la cosa in sè stessa e non nell'abuso che ne venne fatto.

La responsabilità giuridica mediante la firma degli scritti pubblicati fu da tutte le nazioni sancita. Volere il contrario sarebbe concedere il diritto d'impunità al male, disarmando la società del mezzo di conoscerne e punirne gli autori. La responsabilità degli atti è fondamento del governo libero. Facoltà a tutti di esprimere il proprio pensiero; ma dovere a tutti di mostrare il viso, così che e governo e privati sappiano chi parla, chi accusa, chi calunnia.

Sorge per altro un dubbio ed una difficoltà rispetto ai giornali. Sono essi opera collettiva; gli scritti che vi si contengono esprimono non tanto una individuale sentenza, quanto l'opinione di un partito, di una riunione di cittadini, uniti in comunanza di dottrine. Dovrà ogni articolo recare la sottoscrizione dell'autore, o basterà il nome di un individuo che guarentisca il complesso del giornale? A primo aspetto parrebbe, che al potere sociale dee essere sufficiente la malleveria di una persona, la quale si appropria, per così dire, tutte le idee di cui l'effemeride si fa organo. Non di meno, a guardarla più attentamente, la quistione si ravvisa assai più complicata. In fatti la colpa, la responsabilità è dessa personale oppure mutabile ad arbitrio? L'autore di un delitto comune può egli sostituire nella pena chi non vi abbia partecipato? Il sistema dei così detti *gerenti responsabili* non è desso profondamente immorale, come quello che lascia all'ombra il reo e percote l'innocente, o almeno il solo complice? Questo scudo legale non presta forse coraggio alla viltà del carattere, agli eccessi della passione? Non dà all'opulenza la facoltà di perpetrare qualsivoglia malvagia opera, purchè sborsi il danaro da pagare le carceri e da ricompensare le pene scontate da un uomo, che vende la sua persona e la sua libertà?

Il punto così esaminato fa certo pendere il giudizio verso un altro lato. Il Filangieri l'aveva già toccato e in poche parole sciolto in questo senso. — Recentemente un pubblicista francese di

egregio valore, il signor Hello, venne sulla medesima sentenza e la corroborò con la dovizia di argomenti e calore di convinzione. Infine che cosa mai si domanda? Che ciascuno risponda della propria azione. Havvi egli pretesa più giusta, più morale e più consenziente col regime della libertà? Una legge che prescrivesse l'obbligo della firma degli articoli non offenderebbe nessun diritto e nobiliterebbe invece l'ufficio del giornalista (1).

La discussione in tutto e su tutto, ecco il mezzo di cui si vale la ragione nella investigazione del vero, del buono e dell' utile. Quindi libertà a tutte le opinioni: questa è la regola generale. Vi hanno casi straordinarii, circostanze speciali in cui la prudenza e la necessità possono comandare qualche restrizione. Ciò sarà sempre un'eccezione, e il governo saggio non vi si appiglierà se non nei supremi frangenti, quando per salvare il tutto è d'uopo fare una qualche eccezione, specialmente quando al sentimento nazionale giova: *salus populi suprema lex est.* Ma i popoli ricordino ancora questa verità che l'autore delle lettere di Giunio raccomandava ai suoi concittadini d' Inghilterra: Imprimete nelle vostre menti, instillate nei vostri figli che la libertà della stampa è il palladio di tutti i civili, politici e religiosi diritti di un Inglese (2).

Dottrine di alcuni pubblicisti sulla libertà della stampa. — Non è nelle opere di antichi filosofi e pubblicisti che noi possiamo rinvenire dottrine che riguardano la libertà della stampa, quistione con pari calore dai più difesa, da altri combattuta; quelli animati da spirito di patria e di generale interesse, questi da personale egoismo, dall' amore dei privilegi e dai benefizii che loro procura l' ignoranza, la quale quanto più nelle varie classi della società è estesa, tanto più esse acquistano in potere, e nell'altrui ubbidienza. Autori a questa età più vicini o contemporanei, e per dottrina chiarissimi, dettarono verità santissime, le quali se non fossero da sovrani dispotici spergiuri sprezzate, spenta vedrebbero contro essi l' ira e l'odio dei popoli, oppressi col terrore e puniti con frequenti condanne capitali; mezzi impotenti a tutelare l' eternità di ogni dispotico dominio, perchè vacillante è sempre quel potere che si esercita colle violenze morali e colla corda del carnefice. Autorevoli sono, sopra questo punto, le dottrine degli scrittori, tra' quali ne basta di riportar quelle, che leggiamo nelle opere dei seguenti pubblicisti.

Chateaubriand—« Ho sempre considerato, egli scriveva, la libertà della stampa come la stessa costituzione; le infrazioni alla carta costituzionale mi parvero sempre poca cosa, sino a tanto

(1) Hello, *Del regime costituzionale nei rapporti con lo stato attuale della scienza sociale e politica*, parte I, titolo IV.

(2) *Teh letters of* Junius, *dedication to the English nation.*

che ci è data la facoltà di scrivere. Se la carta fosse perduta, la libertà della stampa la ritroverebbe; quindi conchiudo con dire che la libertà della stampa è quella che conserva i diritti dei cittadini, che la giustizia è attribuita a ciascuno secondo il suo merito; che la libertà della stampa, checchè se ne dica, nell'epoca della società in cui viviamo, è il più saldo appoggio del trono e dell'altare » (1).

Questo chiarissimo filosofo e pubblicista, autore del *Genio del Cristianesimo*, in un suo opuscolo (*degli effetti della censura*) combattendo l'errore di coloro che credono doversi conservare la purità della religione col mezzo della censura, scriveva: — « Voi pretendete di sostenere la religione con la censura, e voi le fate un torto irreparabile. In oggi si accusano pubblicamente gli ecclesiastici di essere le prime cause della perdita della nostra primiera libertà; ed essi vengono chiamati responsabili di tutto il male che può venire alla nostra costituzione, e su di essi perciò si accumulano gli odii dei popoli. Ecco ove la censura può menarci. Voi siete indifferenti perchè null'ancora è avvenuto; attendete perchè le generazioni caminino presto; e ricordatevi bene che se mai gli altari vengono crollati novellamente, gl'inimici delle pubbliche libertà sarebbero i veri autori della catastrofe ».

Barere, dopo avere egli riportata la sentenza di Raynal che *le leggi sono per salvare una nazione dalla sua rovina, e la libertà di scrivere per salvare le leggi*, proclama la libertà della stampa madre di tutte le altre libertà, il preservativo di tutte le oppressioni, la conservatrice dello spirito pubblico, l'anima del governo, la voce dell'opinione del popolo. La libertà della stampa, soggiunge, strappa l'innocente dai carnefici, la libertà dagli usurpatori, la maschera dagl' ipocriti. Ritrovate una forza che arresti e che denunci gli abusi di ogni genere, le tirannie di ogni specie; non vc ne ha che una sola, questa è la libertà della stampa. Questa è utile al governo contro le fazioni popolari e contro le cospirazioni demagogiche o reazionarie (2).

Romagnosi. — « Importantissimi motivi rendono necessaria la libertà di parlare e di scrivere. Come potreste infatti ottenere quel sommo bene, e quel sovrano motore che rende facile l' impero di una nazione incivilita, io vo' dire la fiducia del governo, senza la pubblicità? Come potrete voi far conoscere i benefizii giornalieri dell'amministrazione e della gestione, preparare gli animi ad una rassegnazione volontaria, iniziare una savia riforma, smentire le calunnie dei malcontenti, senza di questa pubblicità? Come preparare gli uomini che si debbono associare alla

(1) Chateaubriand, *Della libertà della stampa*.
(2) Barere, *Del pensare nel governo repubblicano*, cap. xvi.

amministrazione dello Stato? Come aumentare colla discussione, e coll' applicazione giornaliera la massa dei lumi legislativi e governativi, senza di questa pubblicità? Come in una parola, creare quella opinione che rende il governo padre illuminato, ed il suddito compagno e non servo della legge, amante passionato e non vittima sofferente della patria? — Tutti questi effetti, dice egli, si ottengono colla pubblicità delle notizie, e colla pubblicità e libertà delle opinioni; talchè l'una funzione non può essere disgiunta dall'altra. Mediante soltanto questa libertà, pubblicità e circolazione vicendevole dei parlari e degli scritti, una nazione acquista quella morale unità e quella vera *personalità* che si conviene ad una società di uomini liberi ed illuminati. So che la libertà di parlare, di scrivere e di stampare fa ribrezzo a molti; ma so del pari che le loro ragioni quanto sono buone sotto alla tirannia, sono altrettante cattive ad una equa monarchia. — Invano tentano costoro di coprirsi col pretesto della pubblica tranquillità, e del rispetto dovuto alla sovranità. Imperocchè, o si parla delle massime del governo, o degli atti di amministrazione. — Se si parla delle prime, esse non involgono altri rapporti personali che quelli, i quali vengono dedotti dal criterio legislativo che in una monarchia temperata è diffusa su tutti coloro che progettarono o decretarono la legge—Se si parla degli atti di amministrazione, o sono conformi alla legge ed all' interesse pubblico o no: se conformi essi non saranno censurati, o lo saranno a torto: e se sono censurati a torto, saranno difesi con ragione da altri. Lasciate che sorgano i critici; sorgeranno sempre gli apologisti. Se non sono conformi alla legge, voi non potreste sottrarli alla censura, a meno che non voleste accordare un'assoluta impunità agli amministratori balordi od infedeli, e togliere ai membri di una grande famiglia, il diritto di lagnarsi di coloro che ne dirigono male gl' interessi » (1).

Guicard scrive, che se il governo fosse più progressista del paese, se la mente degli uomini di Stato fosse il santuario della verità, e che il di loro più sincero desiderio fosse unicamente diretto a combattere l'errore, ciò formerebbe nullameno ostacolo al progresso della società; la verità imposta soffoca l' intelligenza, la libertà di pensare può soltanto favorirne lo sviluppo: — La libertà è nell'ordine intellettuale, ciò che la divisione del lavoro è riguardo all'industria.—L'espressione del pensiero, come il pensiero stesso dev'essere libero, se il governo vuole rispettata l'espressione della verità. — La libertà della stampa non può formare oggetto di alcuna misura preventiva. — Agli occhi degli agenti del potere non

(1) Romagnosi, *La scienza delle costituzioni*, part. I. cap. IV, *della garenzia costituzionale* § 23.

havvi idea più dannosa dell'istoria dei loro errori, e lo sviluppo delle teorie che combattono la loro autorità. Lo spirito di qualsiasi misura preventiva della stampa sanziona l'impunità dei ministri e dei loro agenti, e la proscrizione del progresso sociale: — Conchiude quindi colla seguente sentenza: *In uno stato in cui il principio dell' eguaglianza umana è ammesso ed ove non può sorgere altra obiezione contro l'eguaglianza politica che il difetto de' lumi, la proibizione diretta contro il progresso intellettuale del gran numero, è un atto antisociale che offre la misura esatta della fede del potere imperante* (1).

B. Constant, in un discorso alla camera dei deputati di Francia, spiega i funesti effetti della schiavitù della stampa, e dimostra che questa schiavitù condanna i popoli ad un inevitabile avvilimento; che il pensiero è il principio di tutto, ch' esso si applica alle scienze, alle arti, alla morale, alla politica, all'industria; che se un potere arbitrario pretende di vincolarlo, meno sana ne sarebbe la morale, le cognizioni dei fatti meno esatte, le scienze meno attive nel loro progresso, l'industria stazionaria; e che l'esistenza umana ne sarebbe in tutte le parti più nobili avvelenata. Sono queste dottrine le quali dal voto universale degli scrittori vengono confermate (2).

Bentham, esponendo i mali della censura scrive: « Essere impossibile di calcolare il male di cui essa è cagione, perchè è impossibile di fissare il punto in cui si arresta. Consiste nel pericolo di mettere ostacolo al progresso dello spirito umano, che lasciato libero percorre tutte le scienze, le arti, l' industria. Se la cosa fosse sempre stata in balia degli uomini costituiti in autorità „ in quale stato si troverebbe ora la società ? Religione, legislazione, fisica, morale, tutto sarebbe nelle tenebre. La vera censura, continua egli, è quella di un pubblico illuminato, che soffoca le opinioni pericolose, favorisce e protegge le utili scoperte: l' audacia di un libello in un paese libero non lo assolve da un generale disprezzo; ma per una contraddizione facile a spiegarsi, l' indulgenza del pubblico a questo riguardo, è sempre in ragione de' rigori del governo » (3).

Filangieri — « Se la sapienza delle leggi non consiste soltanto nel procurare il bene, ma di perpetuarlo; se la prosperità futura del popolo, non meno della presente, deve richiamare le cure del saggio legislatore; se la sua paterna previdenza non deve soltanto restringersi a distruggere i mali che opprimono i

(1) Guicard, *Manuale di politica*, cap. XIII.
(2) Constant, *Corso di politica costituzionale — Soggetti diversi* cap. v. —*Progetti di legge sulla libertà della stampa*, tom. II. cap. 200.
(3) Bentham, *Trattati di legislazione*, tom. III pag. 13.

popoli, o ad impedire quelli che gli sovrastano, ma a prevenire anche quelli ch'egli non può prevedere, e che da ignote e straordinarie circostanze potrebbero essere introdotti: se le più profonde vedute del legislatore sapiente non sono esse dirette ad ottenere che il tutto insieme della legislazione contenga i rimedii atti a riparare alle imperfezioni, o ai vizii che si possono discoprire o introdurre nelle sue parti, ed a contenere, per così dire, in se medesima la sorgente inesauribile dei materiali atti al suo nutrimento, alla sua ristorazione ed alla sua riparazione; se finalmente l'efficacia delle buone leggi suppone la corrispondenza di una saggia amministrazione, dipende dalla sapienza del legislatore nel somministrarle tutt'i soccorsi per conservare ed estendere il bene, e tutti gli ostacoli per opporsi a ciò che favorisce od introduce il male; se non si può dubitare dell'evidenza di queste verità, non si potrà neppure dubitare dei vantaggi della libertà della stampa che si ammirabilmente corrisponde a tutte queste vedute...... Il legislatore non deve dunque trascurarla; il legislatore deve stabilirla e proteggerla; l'interesse pubblico lo richiede, la durata della sua legislazione e la perennità della sorte del popolo lo esigono; e quel ch'è più, la giustizia ne vieta manifestamente la privazione. — La libertà della stampa, sia che si consideri nel rapporto che avrebbe un sistema di amministrazione quale deve stabilirlo un legislatore secondo le vedute delle quali si è parlato; o che si consideri come la conseguenza di un diritto che non si può trasferire, nè rinunciare, nè distruggere, ma che si può facilmente contenere nei giusti suoi confini; o che si consideri come uno dei più rigorosi argini dell'errore, o come uno dei più favorevoli veicoli della verità, si troverà sempre ch' è uno dei beni il più fecondo di altri beni; uno dei diritti più efficaci alla conservazione degli altri diritti: una delle libertà meno esposte al pericolo delle altre libertà, cioè alla licenza; ed uno dei più vigorosi soccorsi che la legislazione somministrar possa alla pubblica istruzione » (1).

Diego Soria. — « La libera stampa apre le porte, egli scrive, rischiara con mille faci la sala, dove la pubblica opinione si appresta a giudicare di chi giudica degli uomini. Innanzi a quel tribunale vi compariscono gli uomini e le cose, vi compariscono nudi delle illusioni del potere, delle seduzioni dell'errore, e solo scortati dalle savie, o dalle malvage loro qualità, dai beni o dai mali che producono. — Il bene da farsi, da estendersi o da invigorirsi ottiene un suffragio; ogni abuso di autorità, ogni iniquo disegno è prevenuto o censurato; l'errore perde la veste con cui si cerca di occultarlo, e confessa i danni che agli uomini cagio-

(1) Filangieri, *Scienza della legislazione*, lib. IV part. 3, cap. 57.

na. Chi ha veduto manomessa la propria innocenza, riacquista l'onore che gli è stato involato: il calunniatore è calpestato... Questi sono i vantaggi sociali della libera stampa, che ogni savio legislatore deve stabilire e proteggere. L' interesse pubblico lo richiede; la perenne prosperità dei popoli lo esige; la giustizia lo impone » (1).

Hello — « Quella bella legge del mondo che all'idea di libertà associa ed unisce necessariamente l' idea di responsabilità, è talmente vigorosa, che dovunque non si vede la responsabilità, la libertà può negarsi; ma dovunque la responsabilità è evidente, essa rende testimonianza della libertà; questa considerazione è più vera per la libertà dalla stampa che per ogni altra; poichè più vien messa in dubbio, e più ha bisogno di pruove. Nondimeno la responsabilità non si effettua senonchè mediante un buon sistema penale; adunque è un meritar bene dalla stampa l' indicarle il punto ove le si può dire: tu giungerai fin qui e non anderai più oltre; e quando l'oltrepasserai, il punirla è un amarla. Ma in questa materia tutta metafisica, la vera incriminazione, quella che ha per base un'analisi esatta del delitto, si è rivelata unicamente alle menti elette; e se i grandi nomi della letteratura dei secoli decimottavo e decimonono diedero scoppio maggiore alle prove filosofiche della libertà della stampa, vi era forse maggior difficoltà nell' ordinamento legale, della sua responsabilità. Quel corsiere alato che l'Ariosto dà per cavalcatura ai suoi prodi, è un'allegoria assai giusta della libertà che noi vogliamo definire: selvatico e indomito, bisogna temerlo; il suo volo a traverso lo spazio fa girare il capo; i suoi salti precipitano il temerario che ne fa prova: e nondimeno può divenire il messaggiere de'mondi, sbalzare sicuramente da un polo all'altro, sopprimere mercè la sua rapidità l' intervallo dei due emisferi, slanciarsi fino agli astri per riportarne la ragione di un uomo; ma tutte queste maraviglie sono possibili soltanto se esso riceve il freno, e questo freno esso non lo riceve se non dalle mani degli eroi » (2).

Vigna ed Aliberti. — « Se il pensiero è il più bello attributo dell'uomo, se la libertà della manifestazione delle opinioni è il più prezioso diritto del cittadino, ne consegue che più o meno dispotici sono quei provvedimenti che svincolano il progresso delle umane cognizioni, sempre inceppato, ovunque libera non è la stampa, e legislativi ostacoli vi si oppongono a che questa prodigiosa invenzione spanda i benefici suoi effetti nelle civili società » (3).

(1) Diego Soria, *Corso di diritto pubblico elementare*, part. I, lib. I, cap. 45.

(2) Hello, *Del regime costituzionale*, tit. IV § 20.

(3) Vedi Vigna ed Aliberti, *Dizionario di diritto amministrativo*, vol. V, pag. 561.

Di altre autorità non crediamo dover corredare la dimostrazione dei vantaggi che dalla libertà della stampa ne ottengono i governi, dei pericoli, e del male che prevengono le leggi che tutelano il libero esercizio di questo diritto naturale, qual'è quello di esercitare la facoltà della nostra mente, e d'impiegare liberamente i mezzi naturali per praticarla (1).

Adunque ogni legge proibitiva sulla stampa deve necessariamente essere proscritta da uno Stato, ove il governo rispetta e vuole rispettati i diritti degli uomini. Non contestiamo che la legge proibitiva può avere in certi casi il carattere di giustizia; ma tanti sono gli arbitrii ai quali può dar luogo una censura preventiva, che senza grave lesione della civile libertà, non è giusto, nè possibile, ammetterla in uno stato qualunque, in cui il governo vuole accordare un'ombra di libertà lealmente ai cittadini.

E sebbene non siavi diritto di cui non si possa abusare, non è il timore dell'abuso che deve arrestare un governo da quelle concessioni, delle quali se può taluno farne uso dannevole o pericoloso, il governo stesso può da esse ottenere vantaggi infiniti, si nelle cose di pubblica amministrazione, che in ogni ramo di scienza sociale.

La legge di cui ragioniamo deve considerare i fatti compiuti, e questi sottoporre a leggi repressive, se tali sono i fatti che offendono i diritti dei privati, la pubblica morale, ed attestino nell'autore perversità di sentimenti che minacciano la sicurezza dello Stato, o la pubblica tranquillità. Sotto questo rapporto considerate le leggi repressive presentano ai cittadini una legale tutela dagli attacchi dei perversi e dei turbolenti, al governo il mezzo di conoscerli e di colpirli colla forza delle leggi, mentre esse sono di freno alla licenza che tanto è distante dalla libertà, quanto la luce dalle tenebre, il vizio dalla virtù, lo stato e la natura di un popolo barbaro e rozzo, da un popolo umano ed incivilito.

Precarii ed imperfetti sarebbero i vantaggi sociali della libera manifestazione del pensiero colla stampa, se la legge che ne tutela il libero esercizio difettasse di un giusto e necessario potere di repressione contro colui che rivolge contro la società o contro un cittadino l'arma che gli è accordata per la difesa dello Stato dagli interni insulti, e per promuovere il progresso ed il perfezionamento delle civili istituzioni, sotto il cui impero, se dai cittadini verranno rispettate, più felici saranno le società e gl' individui.

(1) «Se la libertà del pensare è un diritto per l'uomo come essere animato, la libertà della stampa è ugualmente un diritto per lui come essere socievole. Questo diritto è anteriore e superiore a tutte le leggi umane: imperocchè proviene da una legge di natura, che abbraccia e precede le opere dell'uomo» Soria l. c. part. I, lib. II, cap. 18.

Un monarca (diciamo un monarca, non un Governo) può esercitare un potere assoluto ed essere nell'effetto benefico e giusto, e sotto il suo impero rendere felice i sudditi, grande e prospero lo Stato; questo monarca che vuole il trionfo della giustizia, repressi gli abusi e gli arbitrii dei suoi ministri ed agenti, vedrà certamente nella libertà della stampa il mezzo il più certo ed il più efficace per conoscere i vizii che macchiano l'amministrazione del suo governo, i mezzi per rendere lo Stato più florido e prospero; e non potendo egli da sè solo tutto vedere e tutto conoscere, saprà apprezzare i lumi che una libertà di scrivere può fornirgli, e giudicare degli errori e dei difetti che gli sono taciuti? (1).

Ma se quei monarchi che spiegano l'assoluto loro potere qual padre sulla propria famiglia, non qual despota in cui *stat pro ratione voluntas*, nè tengono i sospetti quai fatti compiuti, quei monarchi, diciamo, che non ignorano che eterna non è la vita de'governi assoluti, ed ai quali cara bensì è la benedizione e la memoria dei sudditi e dei posteri, veder debbono essi stessi nella libertà del dire, e dello scrivere una potente guarentigia dei loro troni, un mezzo efficacissimo per prevenire i pubblici sconvolgimenti, ed un freno alle prepotenze dei grandi e dei titolati. Essa è nei governi costituzionali l'arco che sostiene l'edifizio sociale, l'arma che uccide i suoi nemici, o ne rende impotenti le trame, e spegne ogni maneggio di reazionarii progetti (2).

La potenza di questa verità, la volle consacrata in legge il GRANDE E MAGNANIMO *che con lealtà di Re e con affetto di Padre*, aveva dettato e sancito lo statuto fondamentale della sua monarchia, proclamando *libera la stampa* e proscritta ogni preventiva censura:

---

(1) Sembra che la libertà di stampa non fosse tanto avversata da FEDERICO IL GRANDE, il quale aveva mandato all'Accademia di Berlino di esaminare e risolvere la quistione: *Vi sono eglino degli errori utili, i quali convenga d'impedire che non si svelino?* — Ma, osserva Mirabeau (*Della monarchia prussiana*, tom. v, pag. 200) nè i letterati si distinsero, nè l'accademia dimostrò che essa sentisse l'importanza del soggetto, sul quale doveva pronunziare. Essa non arrivò a concepire che il coraggio è la prudenza, che la saviezza è la verità; che i letterati, qualora non vogliono prostituirsi alla detestabile condizione di ciarlatani e di barattieri, non hanno nè deggiono conoscere altro interesse che quello della verità, e della libertà di pensare, che ne è la sola ed unica sorgente. Quindi, conchiude il Mirabeau dicendo, che l'Accademia di Berlino pronunziò come se fosse stata una congregazione di cappuccini, e non come un congresso di filosofi.

(2) Vedi l'articolo *stampa* nel dizionario di diritto amministrativo di VIGNA ed ALIBERTI, dal quale abbiamo tratto le principali idee di questo articolo.

non vincolo di questa libertà sono le repressive disposizioni che egli pure da SAGGIO LEGISLATORE ordinava, non per incatenare l'intendimento e la ragione dello scrittore o dell'autore, o l'industria dei cittadini, ma per frenare la *licenza* e l' *abuso*, per sottoporre all'impero delle leggi i contravventori e delinquenti nei casi e pei reati nella stessa legge espressi.—Verità sublimi, quali sentenze che a sommo grado di sapienza onorano il legislatore cbe le dettava, sono i motivi che precedono il testo delle varie disposizioni della legge del 26 marzo 1848, e conviene francamente e lealmente dire, che quanto abbiamo noi finora dimostrato, in breve e con più sublimi concetti dicevalo il Re stesso nel preambolo della legge, che in atto regola la stampa:

« La libertà della stampa, diceva il Re, ch'è necessaria guaren-
« tigia delle istituzioni di ogni bene ordinato governo rappresen-
« tativo, non meno cbe precipuo istromento di ogni estesa comu-
« nicazione di utili pensieri, vuol essere mantenuta e protetta in
« quel modo che meglio valga ad assicurarne i salutari effetti. E
« siccome l' uso della libertà cessa dall' essere propizio allorchè
« degenera in licenza, quando, invece di servire ad un generoso
« svolgimento d'idee, si assoggetta all'impero di malaugurate pas-
« sioni, così la correzione degli eccessi debb' essere diretta e pra-
« ticata in guisa che si abbia sempre per tutela ragionata del bene,
« non mai per restrizione arbitraria.— Mossi noi da queste consi-
« derazioni, dopo di avere nello Statuto fondamentale dichiarato
« che la stampa sarà libera, ma soggetta a leggi repressive, ci sia-
« mo disposti a stabilire nei nostri Stati l'esercizio di questa liber-
« tà. E mentre si è per noi inteso che la presente legge ritraesse
« in ogni sua parte dei sovraesposti principii, abbiamo voluto cbe
« il sistema di repressione in essa contenuto si conformasse, quanto
« più fosse possibile, alle disposizioni del vigente nostro codice pe-
« nale, evitando così la non necessaria deviazione dalla legge co-
» mune, e che nel modo di amministrare la giustizia sui reati della
» stampa, entrasse l' elemento essenziale della opinione pubblica,
« saggiamente rappresentata ».

Esposti in tal modo i principii inconcussi sulla libertà della stampa, vediamo ora quali esser debbono le condizioni che vi debbono concorrere.

Le leggi sulla stampa si possono e debbonsi considerare sotto due speciali rapporti:

1. come proibitive, ossia che vietano l'uso di essa su certe cose;
2. come repressive, ossia che puniscono l'abuso dopo l'uso.

Delle leggi proibitive. — Il diritto di dire tutto non esiste altrimenti che quello di far tutto; vi sono cose di cui non fa bisogno attenderne la pubblicazione per condannarle, perocchè son giudicate anticipatamente, risultandone un male certo senza alcun bene pos-

sibile, per cui legittimamente la legge ne proibisce la pubblicazione. La libertà non ne patisce.

La proibizione può intendersi o delle persone o delle cose.

In quanto alle persone, è raro che la legge interdica ad esse la pubblicazione delle loro opinioni. Nulladimeno il codice penale ne offre un esempio allorchè vieta ai ministri dei culti la critica degli atti del governo nelle loro instruzioni pastorali: in ogni altro luogo godono del diritto comune; ma quivi, quando distribuiscono il pane della parola, la legge usa del suo diritto, nello interesse stesso della libertà, vietando ai regolatori della fede religiosa di presentare come articoli di fede le soluzioni politiche di loro predilezione.

Un critico ingegnoso biasima le leggi del 9 settembre 1835 fatte in Francia sulla stampa, per la sola ragione che esse rendevano impossibili i lavori teorici di un celebre pubblicista sulla costituzione americana (1). Egli dice che la legge che fa tacere un tal uomo non è buona legge. Vuole che tutto sia permesso, su tutte le cose all' ingegno veramente dotto, perchè non si perda nessuna di quelle verità che si rivelano alle menti sublimi ed ardite, non vedendo del resto nessun inconveniente nel non essere accessibile la stampa, senonchè agli uomini gravi e istruiti e nel chiudersene da leggi rigorose l'adito agli altri. Ciò non sarebbe più libertà, ma privilegio, ed il privilegio sarebbe illegittimo anche a profitto del genio. Non vi è nulla a dire intorno a teoriche di cui la morte ha portato via il segreto; ma so che i francesi, come gl'italiani, sono eguali dinanzi alla legge, e che in essi tutti senza distinzione alcuna è riconosciuto il diritto di pubblicare i proprii pensieri.

Vi sono fatti dei quali è legittimo l' interdire assolutamente la pubblicazione. Così non è permesso il dar ragguaglio delle discussioni di un processo per diffamazione; il ragguaglio che si darebbe del processo sarebbe la ripetizione del delitto; è giusto che si neghi la pubblicità ad un fatto nel quale appunto la pubblicità è il male che si dee reprimere. Il sentimento generale reclama un'eccezione analoga per le deposizioni dei testimoni citati dinanzi ai tribunali criminali: la legge raccomanda di sentir ciascuno nell'assenza degli altri, affinchè non s'influiscano reciprocamente e rivelino alla giustizia non altro che le loro personali impressioni. Intanto se le discussioni si prolungano per più giorni, i giornali fanno conoscere le dichiarazioni del dì precedente, ai testimoni intesi la dimane, e la pubblicità rende vane le precauzioni della giustizia.

Il divieto di pubblicare un fatto che può arrecar danno non è un intacco reale alla libertà, e vi si acquiesce volontieri. Ma niuno

(1) Nisard, *Studio su di Armando Carrel*, tom. II, pag. 176.

si arrende così di leggieri sulla proibizione, il cui oggetto è un principio, che si vuol sottrarre dalla discussione e mettere da parte. La legge del 9 settembre 1835 è stata la prima a dar l'esempio di questo genere di restrizione, e lo spirito filosofico non glielo ha perdonato ancora. Bisogna tener conto della sua suscettibilità, e come a lui dobbiamo la libertà della stampa, è giusto il rendergli ragione del modo come vien retta l'opera sua. Sempre che si tratta di una cosa soggetta alla legge del progresso, che fa parte del mondo perfettibile e per conseguenza variabile, in cui si presume che vi ha probabilità permanente di miglioramento, non è in facoltà di nessun uomo il decidere che il tal principio nulla ha più da guadagnare nella pubblica disamina, nè di sottrarlo all' eterno lavorio della ragione: è questo propriamente il dominio del diritto di discussione, e son di parere che la filosofia lo debba difendere ad oltranza. Ma tutto adunque dipende da cotesto mondo perfettibile? Non vi sono di tali cose essenziali che unicamente sono vere quando sono immutabili, e delle quali la sola cura da prendere è di conservarle? La morale non è forse di questo novero? Può essere se non è assoluta? Vi ha forse una morale di ricambio? Le cose riservate dalla legge del 9 settembre non sembrano di altra natura, e non so a qual genere di perfezionamento rinunzii una nazione che non vuole che si attacchi la santità del giuramento ed il diritto di proprietà.

Una pruova a cui non è ancora andata soggetta la libertà della stampa, ma che l'è serbata nell'avvenire, è la crisi di una guerra grave, minaccevole per le nostre istituzioni e per la nostra indipendenza, e che obblighi a raccogliere tutte le forze fisiche e morali del paese. L'esercito è entrato in campagna; ma nell'interno si agitano le fazioni, di quelle fazioni senza patriottismo, che testè abbiamo veduto all'opera, e che altri non calunnia quando afferma che non se ne potrebbe nè pensare nè temere troppo di male. Durante la crisi qual sarà il reggimento della stampa? Non è necessario il dire che la legge può imporre silenzio sulle operazioni militari; ciò che si fa legittimamente in un interesse ordinario e ad occasione di un processo, si può senza dubbio fare quando ci va di mezzo la salute della nazione. Ma si badi bene: la quistione va più oltre; il reggimento proibitivo può mostrarsi insufficiente; i suoi mezzi d' intimidimento non operano sulle fazioni politiche; esso non ha nulla per contrappesare appo di loro la grandezza del loro interesse e la probabilità di trovare nella buona riuscita l' impunità ed il potere; anche allorchè si arma delle sue più terribili minacce ancor non ha altra sanzione che nell'applicazione di una pena dopo il delitto. Il reato che le leggi ordinarie attendono prima di usar rigore, non cagiona se non un disordine parziale, e non è mortale per la società tutta quanta; i suoi effetti sono ripa-

rabili; la vita sociale non lascia perciò di continuare, e la pena che esso subisce più tardi produce il doppio effetto dell'espiazione e dell'esempio. Ma un reato che si commette avvertendo il nemico, divulgando il segreto delle operazioni, distruggendo appresso quelli che eseguono ogni fiducia in quei che comandano; un reato il cui possibile risultato è di porre a repentaglio l'esercito, la flotta, lo Stato; un tal reato è di quelli ai quali provvede la giustizia repressiva? La servitù e la conquista son forse di quei mali che debbano attendersi pel rispetto verso i principii? I principii sono fatti per mandare in rovina o per salvare? Vi hanno di tali estremità in cui non si reprime più: si previene o si perisce. Adunque che cosa fare? Siffatta quistione presentasi oggi per la prima volta in tutta la sua difficoltà, perchè oggi soltanto l'ordine legale incomincia a far sorgere veri scrupoli. Finora il nodo non è stato altro che tagliato, e si sono meno cercate delle soluzioni che degli espedienti. Napoleone il grande aveva ridotto il numero dei giornali a quattordici, ed aveva così mostrato alla stampa periodica s'egli intendeva fare a se un imbarazzo della libertà di quella, quando dopo la rottura della pace di Amiens si trovò a fronte della necessità di cui discutiamo: ciò che oggi sarebbe l'occasione di una tempesta parlamentare, fu per lui faccenda di poche righe scritte di sua mano: diresse al ministro della polizia il seguente biglietto, conservatoci dal sig. Thiers (1): —« Ti prego cittadino ministro, di avvertire con una piccola circolare i compilatori dei quattordici giornali, di non inserire nulla che possa far conoscere al nemico i varii movimenti delle nostre squadre, a meno che ciò non sia tratto dal giornale ufficiale. Parigi, 1.° ventoso, anno XI. » Questo modo di agire riuscirebbe male oggidì: altri tempi, altri principii, altro spirito. Il primo Console si troverebbe a fronte di una necessità a lui ignota, di questo inesorabile divieto, *la censura non potrà mai essere ristabilita*, iscritto nella costituzione da una rivoluzione, e col quale sarebbe obbligato ad aprir conto. Mi duole di dover essere inconseguente immediatamente dopo aver fermato il principio; come Luigi XI, che domandava perdono alla sua diletta del male che aveva risoluto di farle, io dimando perdono del modo con cui evito quel male che noi prevediamo; ma il sistema preventivo mi sembra il solo efficace contro l'orribile sciagura di cui non è neppur permesso di correre il rischio, e la parola censura mio malgrado mi cade dalla penna (2).

(1) Vedi THIERS, *Istoria del Consolato*, tom. II, pag. 179. Come ancora nel tom. V, pag. 82 si trova quest'altra raccomandazione all'apertura della campagna di Austerliz: « Fate divieto alle gazzette del « Reno di parlare dell'esercito, come se esso punto non esistesse. » tom. VI, pag. 82.

(2) Vedi HELLO, *Del regime costituzionale*, tit. IV, § 1.

Delle leggi repressive. — Quella bella legge del mondo morale che all' idea di libertà connette necessariamente l'idea di responsabilità, è talmente rigorosa, che dovunque non si vede la responsabilità, la libertà può negarsi; ma dovunque la responsabilità è evidente, essa rende testimonianza della libertà: questa considerazione è saggiamente riprodotta dall' egregio Hello, più vera per la libertà della stampa, che per ogni altra; poichè essa più vien messa in dubbio, e più ha bisogno di pruove. Nondimeno la responsabilità non si effettua senonchè mediante un buon sistema penale; ed è perciò che sarebbe un meritar bene della stampa l'indicarle il punto ove le si può dire: *tu giungerai fin qui e non andrai più oltre; e quando tu oltrepasserai il limite che ti è imposto, il punirti è un amar l' ordine e la pace.*

Due ordini di leggi reggono la stampa: le leggi di polizia sulla stampa in generale e sui giornali in particolare; e le leggi penali propriamente dette che si applicano ai delitti morali. Queste sole entrano nel nostro tema, perocchè interessano più direttamente il diritto costituzionale; l'oggetto del nostro studio è di verificare se esse impongono alla libertà qualche sacrificio che non sia necessario, e come organizzino la responsabilità.

1. I delitti di stampa, così distinti dalle contravvenzioni di polizia, hanno coi delitti ordinarii rapporti di somiglianza e di dissimiglianza. Essi hanno di comune il comporsi dei medesimi elementi, del fatto e dell'intenzione; ed in ciò sono delitti morali. Ne differiscono nel separarsi nei delitti di stampa i due elementi che i delitti ordinarii riuniscono nel medesimo individuo; sotto questo riguardo quelli divengono delitti *sui generis*. La differenza proviene da questo, che nel delitto ordinario il medesimo individuo concepisce ed esegue, mentre nel delitto di stampa l' esecuzione dipende dall' uso di un mezzo meccanico, che non è mai o quasi mai a disposizione di colui che concepisce.

Considerate in fatti la colpabilità ordinaria sotto tutti i suoi aspetti, nell'autore principale, nel correo, nel complice per tutti i modi possibili di complicità; ben sarà duopo sempre trovare interi in ciascuno incolpato i due elementi essenziali, il fatto e l'intenzione, o che si tratti del delitto nella sua interezza, o della parte del delitto che a lui s'imputa.

Al contrario, nel delitto di stampa il fatto della pubblicazione, che è il fatto incriminato, si compone di tre atti distinti e successivi: la compilazione, l'impressione e l'edizione. Ciò che più comunemente accade si è che ciascuno di questi tre atti è devoluto ad un agente separato, e che ciascun agente rimane estraneo ai due atti che non sono i suoi: l'autore scrive, ma non pubblica; il tipografo stampa, ma non pubblica: l'editore pubblica, ma non ha scritto, nè stampato. A dir vero i tre agenti hanno un'intenzio-

ne comune: l'autore non ha scritto se non per pubblicare; lo stampatore non ha fornito i suoi torchi se non con cognizione della destinazione del libro; ma infine l' intenzione separata dal fatto non costituisce il delitto. Sembrerebbe adunque non trovarsi il delitto fuorchè nell'editore, l'ultimo dei tre agenti, il quale si appropria il fatto dei due primi e vi aggiunge il suo, vale a dire la stessa pubblicazione. In fatti ci siamo dal bel principio fermati sull' idea che il delitto giaceva unicamente nell'edizione.

Quale allora sarebbe il rapporto legale dei due primi agenti col terzo, considerando l'editore come autore principale?

Si è risposto che lo scrittore doveva essere considerato come complice, perchè aveva fornito all'editore l'istrumento del delitto. Ma questa risposta è falsa in diritto: lo scritto pubblicato non è l'istrumento del delitto; è il corpo stesso del delitto; il fatto della pubblicazione non si può concepire indipendentemente dallo scritto pubblicato. Adunque la condizione legale dello scrittore non è quella di complice.—Aggiungiamo che in un delitto di questa natura la parte dello scrittore non può essere secondaria; gli effetti buoni o rei del libro erano tutti nel suo pensiero, ed in lui soprattutto ridonda il merito o il demerito della pubblicazione. Non si starebbe più nel vero se si rigettasse il delitto principale sopra uno degli ultimi agenti, i quali, stampando e pubblicando, hanno esercitato un'industria colla quale vivono e fatto un atto della loro professione.

In quanto allo stampatore, esso è stato riguardato sotto i più differenti rapporti: si è detto alla volta ch' egli esercitava ed un ministero forzoso ed una professione libera. Se il suo ministero è forzoso, ei non è responsabile; non è responsabile se non quando ha il diritto di negare i suoi torchi, quando la sua professione è libera. Si è sostenuto che il suo ministero fosse forzoso per la ragione che non poteva essere in sua balìa di paralizzare mercè il suo rifiuto l'esercizio di un diritto riconosciuto naturale, e che col fare del tipografo un officiale ministeriale si aveva in caso di delitto il vantaggio di svolgere la responsabilità da un capo quasi sempre innocente per fissarla su quello dell' autore che non può non essere colpevole. Ma la libertà della stampa non è di diritto naturale senonchè frai cittadini e il potere, per impedire a questo di frapporvi ostacoli per mezzo di provvedimenti preventivi, e quando per altro le parti sono di accordo, l' una per fare stampare, l'altra per istampare; fra l'autore e il tipografo questa convenzione è libera come tutte le convenzioni. Non vi ha nessuna analogia tra la tipografia e gli officiali ministeriali: l'officio è di creazione della legge, la tipografia è un prodotto dell'industria; il ministero dell'officiale dev'essere forzoso, poichè la legge obbliga di ricorrervi, ed in certe congiunture di cui non siamo padroni

non si può far di meno di notajo, di patrocinatore, di usciere, di perito apprezzatore. Ma niuno è in necessità di scrivere: *scriva chi voglia*, diceva un poeta francese:

> *Écrive qui voudra: chacun en ce métier*
> *Peut perdre impunément de l'encre et du papier;*

e se l'autore non può pubblicare la sua opinione senza il concorso di un terzo, niuna cosa al mondo mette questo terzo nella sua dipendenza. La professione dello stampatore è dunque libera; egli rimane per conseguenza nel numero degli agenti responsabili; ha fornito l'istrumento del delitto, e può essere complice. In quanto all'applicazione che a lui si farà del principio, essa sarà relativa alle circostanze: è una quistione di fatto, che s'appartiene al giudice; e se nella data ipotesi l autore è necessariamente colpevole, è possibilissimo che il tipografo tale non sia.

Per ciò che spetta all'editore, siccome l'atto di cui s'incarica, cioè la pubblicazione, e la perpetrazione stessa del delitto, è difficile di dargli la qualificazione di complice.

Ricapitolando, sempre nella supposizione di un delitto avveratosi, la qualifica di autore principale conviene allo scrittore e all'editore, quella di complice al tipografo; ma l'atto dello scrittore è di necessità un atto dell'intelletto, il che non è vero allo stesso grado del tipografo e dell'editore. Se lo scrittore e l'editore sono autori del delitto, ciascuno per quello che lo riguarda, egli è con questa differenza, che è certo essersi lo scrittore associato al fatto dell'editore, poichè l'ha voluto e ha contato su di lui, mentre non è certo che l'editore siasi associato al pensiero dello scrittore, pensiero che ha potuto non conoscere o non giudicar bene. A dir breve, vi ha qualche cosa di assoluto nella colpabilità dello scrittore, e qualche cosa di relativo in quella del tipografo e dell'editore.

Determinate così le parti, dove risiede il delitto di stampa? È fuor di dubbio che si consuma unicamente mediante la pubblicazione. Ma la pubblicazione lo costituisce tutto quanto ed esclusivamente? Ciò non può essere, poichè non vi sarebbe altro colpevole che l'editore. La pubblicazione è la condizione necessaria del delitto, ma non n'è l'essenza, non l'assorbisce. Gli elementi del fatto morale stanno nello scritto; lo scritto è intrinsecamente colpevole; la pubblicazione altro non è che un fatto esterno, senza il quale, a dir vero, non cade sotto la giurisdizione penale, ma prima del quale esiste la colpabilità morale.

Non senza stento si è giunto a mettere questa precisione nella dottrina: essa cominciò dal confondere ciò che oggi ha districato laboriosamente. La legge francese, come l'italiana, non conosce

delitto alcuno senonchè dopo la pubblicazione; il manoscritto non pubblicato non è altro che il confidente dell'autore; sebbene espressi sulla carta, i suoi più rei pensieri non sono usciti ancora dalla sua coscienza. La nostra legge considera la stampa come l'istrumento della pubblicazione, e non altrimenti. Ma la pubblicazione non è altro che la condizione esterna del delitto; appena la condizione è adempiuta, il pensiero esce dalla coscienza e viene a sottoporsi ai tribunali; epperò la discussione si estende unicamente sullo scritto che lo contiene come sulla sede della colpabilità. Un tempo la legge inglese aveva riposto la colpabilità stessa nella pubblicazione; la quistione di *colpevole* o *non colpevole* si poneva unicamente su questo fatto, e la discussione dello scritto era interdetta. Ci è voluto lunghi sforzi e una grande e generosa eloquenza per rimettere la colpabilità nel suo vero posto, e per rendere al giurì la valutazione morale dello scritto, e la gloria n'è dovuta all'egregio Erskine, celebre oratore inglese. Da questa conquista risultano due principii fondamentali: non vi ha delitto punibile senonchè dopo la pubblicazione, ma la colpabilità sta nello scritto.

II. Coll'aiuto di questi principii esaminiamo l'istituzione dei gerenti di giornali. La stampa periodica è a un bel circa la stampa intera: i suoi buoni o cattivi effetti si generalizzano, e sembrano divenire il carattere della libertà stessa della stampa. È inutile il dire che noi non siamo per riguardarla nei suoi rapporti colle leggi di polizia; è chiaro che un giornale, persona fittizia, ha bisogno di un rappresentante che parli, agisca, stipuli e conti per esso; che fornisca la cauzione e faccia le dichiarazioni ed i depositi; è chiaro del pari che la legge ad un'istituzione da lei creata può imporre le condizioni che giudichi convenienti, ed esigere che il gerente goda dei suoi diritti civili, che sia maschio, maggiore e suddito del re. Nulla di tutto ciò è in quistione; perocchè in coteste cose di amministrazione di pura osservanza, di procedura, per le quali si è riservato il vocabolo di contravvenzione, il diritto naturale non v'ha interesse, e il diritto positivo può competentissimamente provvedere a semplici bisogni di polizia. Ma ciò che ci preoccupa, si è il rapporto dell'istituzione del gerente coi delitti morali commessi nel giornale; si è che il gerente risponda non solo della contravvenzione che è fatto suo, ma del delitto che tale non è; si è che esca dall'ordine della polizia in cui è nato, ed entri nell'ordine morale. So bene che cotesta istituzione così compresa ha dalla sua l'autorità della legge positiva in Francia e in Inghilterra; so bene che in Inghilterra ha resistito agli assalti che le ha dati il buon senno pubblico, e che specialmente il *bille* che fu presentato nel 1712, collo scopo di costringere i compilatori a firmare i loro articoli, diede in secco pel credito di Swift, che non ha mai pubblicato nulla sotto il suo nome, perchè il suo genio

satirico non si sentiva a giuoco senonchè sotto il velo di un pseudonimo (1). L'Inghilterra non era il paese in cui si dovesse insistere sulla responsabilità personale dei giornalisti: colà un giornale si occupa anzi tutto degl' interessi collettivi, politioi, commerciali, industriali; ciò che gli si domanda è l'opportunità delle notizie, la prontezza della loro trasmissione; all'uomo pubblico ed al negoziante basta l'essere informato esattamente di ciò che gli preme di sapere. Poco vi si dà pensiero del compilatore del tale articolo, poichè il più grande interesse del foglio vi è meno personale che altrove. Ma sono ben altri i costumi della Francia e dell'Italia; la parte del compilatore vi è più risaltante. E però io esamino la quistione indipendentemente dalla legge scritta, giusta il dritto naturale e la morale universale alla quale appartiene, e domando se avendo una persona scritto un articolo di giornale, può un'altra presentarsi per risponderne, se basta che la legge positiva abbia così voluto perchè sia legittimo questo ordinamento.

L'unica ragione che se ne adduce si è che il gerente è incaricato della pubblicazione e che la pubblicazione contiene sì compiutamente il delitto, che nulla v' ha da ricercare al di fuori. Ma noi sappiamo a che attenerci su di un argomento che farebbe dubitare della libertà della stampa, giacchè fra due persone delle quali una certamente colpevole e l'altra per lo più innocente, rende questa appunto responsabile del fatto dell'altra. Agli occhi della legge e della giurisprudenza il compilatore si confonde sì poco col gerente, che si assolve questo quando non ha conosciuto o non ha potuto conoscere l' articolo incriminato: l' assoluzione fondata su questo motivo suppone di necessità un compilatore fuori dal processo, altrimenti l'articolo incriminato sarebbe un effetto senza causa. Non esistendo l' identità del compilatore e del gerente più in diritto che in fatto, vi ha necessità, sotto pena di cadere nell'assurdo, che la legge faccia accezione delle due persone. Non è più in lei di non conoscere altro che il gerente.

In mancanza della ragione si oppone l'autorità: che l'argomento non valga nulla, sia pure, si dice; ma vi ha una dichiarazione sovrana della legge; la legge, per una di quelle finzioni che essa ha il diritto di creare, trasporta la responsabilità sul capo del gerente.

Quando parla la legge, vi è obbligo di obbedire, ma non di approvare; in ciò solo la sua dichiarazione è sovrana. Il *sit pro ratione voluntas* è la divisa del solo despotismo, ed io non credo nell'onnipotenza del legislatore. Vi sono per lui delle impossibilità morali del pari che delle impossibilità fisiche; e quando ha stabilito dei gerenti responsabili del delitto dei compilatori, io credo

(1) Vedi Hallam, *Istoria costituzionale d'Inghilterra*, t. v, p. 140.

che ha incontrato il suo confine e l' ha travalicato. La legge che rende la responsabilità inerente al mal uso della libertà è una legge fondamentale a cui la legge umana non può derogare. La responsabilità non è una cosa officiale. Nessuna potenza al mondo può fare, nè che colui che è libero non sia responsabile, nè che sia responsabile colui che non è libero, nè che non risponda di nulla colui che ha agito, nè che non risponda di tutto colui che non agisce: in altri termini, nessuna potenza può fare che le colpe e le pene non siano personali. Io non sono responsabile per conto vostro più che non sono libero in luogo di voi: non posso essere responsabile se non che nella guisa in cui son libero, cioè per me solo; la proposizione contraria si rivolgerebbe contro la libertà; perocchè se debbo rispondere di voi io debbo potervi impedire di agire.

E questo appunto accade in tutti i casi in cui il diritto civile rende responsabile del fatto altrui: esso non rende responsabile se non del fatto delle persone sulle quali si ha qualche autorità, del minore, del commesso, del domestico, a cui si possono fare delle ingiunzioni e dei divieti; coteste persone non sono libere nelle circostanze in cui è pronunziata la responsabilità. I compilatori di un giornale accettano lo stare in tali termini a fronte del gerente? Ed aggiungasi che la responsabilità del padre, del committente e del padrone è soltanto civile; quella del gerente è penale; essa lo raggiunge nell'avere e nel corpo.

Si parla di finzioni. Ma in diritto le finzioni son tutt'altro che arbitrarie; esse hanno la loro regola nella ragione e nella giustizia universale; il loro oggetto è di supplire alla realtà in un interesse sociale, ed hanno in tal caso la loro verità relativa; divengono illegittime se vulnerano questa stessa ragione e questa stessa giustizia che lor servono di base. La legge può fingere che una persona ne rappresenti un'altra in tutte le cose in che questa può essere rappresentata o ha bisogno di esserlo; ma non può fingere questa rappresentazione nelle cose che, come la responsabilità penale, tengono essenzialmente alla persona: verità rigorosa che non è stata conculcata se non dove il diritto naturale stesso è stato conculcato. In Roma l'accusato provava la sua innocenza facendo porre il suo schiavo alla tortura; ma perchè ciò fosse ci voleva la schiavitù.

Il falso principio della legge sulla stampa ha maggiore estensione che non si creda. Non solo esso sposta la responsabilità che non è da spostare, ma ha un altro che reagisce sulla libertà stessa della stampa o almeno della stampa periodica. Questa libertà, abbiamo detto, è di diritto naturale; la legge la riconosce in tutti i cittadini senza distinzione di età nè di sesso; gli stranieri stessi ne partecipano, essa non è limitata ai nazionali. Intanto se la respon-

sabilità ch'essa ingenera si concerta unicamente sul capo di un gerente, di un individuo a cui la legge impone la condizione di essere maschio, maggiore, suddito del re, di godere dei diritti civili e di pagare una cauzione, a segno tale che agli occhi della stampa periodica non è più di diritto naturale; perocchè la libertà si sprofonda nella finzione con la responsabilità, ed i minori, le donne, gli stranieri, i civilmente morti ne sono esclusi. Più vi si pensa, più si moltiplicano le difficoltà di diritto.

La legge senza dubbio è sovrana nei particolari esterni e materiali della sua esecuzione: si nomina un gerente; vien processato, condannato. Ma questo è tutto: gli effetti morali son fuori del suo potere; questi non si ottengono se non quando i principii della legge sono nel vero. A che tende l'applicazione di una pena? non certo a punire sol per punire; il suo scopo è più alto: alla espiazione secondo gli uni, all'esempio secondo gli altri, e forse ai due risultati ad un tempo. Quale di essi si ottiene nel sistema dei gerenti?

In primo luogo è chiaro esser nullo l'effetto sul compilatore. Egli è il delinquente, e vede il colpo che cerca di lui passargli sul capo e ferire al suo lato. Non si mette in chiara vista se non quando gli attalenta; la sua presenza è un lusso in una procedura che va innanzi senza di lui e basta a se stessa. O piuttosto, io m'inganno, il sistema produce un effetto realissimo, ma direttamente contrario a quello che se ne attende: fa imbaldanzire il compilatore; non gli procura soltanto l'impunità, nel che nol libererebbe se non dalla responsabilità penale; gli assicura eziandio l'incognito, che gli risparmia perfino quella responsabilità morale, quella temenza dell'opinione pubblica che nelle nostre intime deliberazioni serve di contrappeso alle tentazioni di malfare. Qualche cosa di noi s'appicca sempre ai nostri atti esterni ed immediati; dopo una buona coscienza è questo il freno più potente delle nostre passioni. Ma grazie a quell'egida del pseudonimo con cui il meccanismo del giornale ricopre il compilatore, non rimane niente di lui nell'articolo colpevole; egli avventura sulla carta il suo reo pensiero; se ne scarica e se ne distacca totalmente; un uomo intermedio se ne impadronisce, il quale si rompe il ponte dietro le spalle; il delitto è gettato in una bocca di bronzo che lo dà in preda al pubblico e si tace dell'autore; dall'ombra in cui si tiene, egli scocca il suo dardo nella luce; è la viltà autorizzata; è un'imboscata legale. Si rifletta a quanto questo sistema racchiude d'incoraggiamento alla declamazione, all'ingiuria, al paradosso, e si dica poi se è possibile alcunchè di più depravante per la stampa periodica.

L'effetto val forse meglio sul gerente? Ma quale espiazione si può trarre da un uomo che non ha nulla da espiare? Condan-

natelo pure al carcere e all'ammenda: altri pagberanno l'ammenda, ed egli andrà in prigione mediante un'alta paga che gli si assegnerà: non esiste altro oggetto. Che parlate di rimorsi, di pentimento, di pudore, di biasimo? Patire per gli altri è la sua professione... Quindi per chi mai riesce una lezione una pena così inflitta? Partigiani dell'esempio, dov'è la sua utilità? Tra un colpevole da cui la pena si distorna, e uno speculatore che se ne arriocbisce, che diviene la repressione?

Si allega l'impossibilità di organizzare altrimenti un giornale. Se così fosse, la conchiusione non sarebbe neppure in favore dell'istituzione dei gerenti, sarebbe solo contro la libertà della stampa periodica. Una libertà che non fosse possibile se non mercè il sovvertimento delle fondamenta della morale, non sarebbe una vera libertà, ed io negherei il diritto che fosse a questo prezzo. Ma più vi si pensa, e meno si concepisce l'impossibilità pratica di un ordinamento che avesse per basi principali da una parte un gerente che rappresenti il giornale soltanto come amministratore, dall' altra dei compilatori che firmino i loro articoli. Si esagera la difficoltà di astringere i compilatori a dichiararsi; non si conta abbastanza sulla forza morale dell'istituzione, una volta che fosso ritornata nel vero. Dov' è l' uomo di cuore che rinculerebbe a fronte di un dovere conseguenza necessaria del suo diritto? In quanto a quelli cbe fossero tanto sciagurati da trovar difficile questo dovere, i costumi verrebbero in aiuto della legge: un punto di onore si stabilirebbe presso ciascun giornale; una specie di marchio di vergogna vi si annetterebbe all' anonimo e al pseudonimo; non già l'esecuzione della legge, ma la frode sarebbe difficile; perocchè la pubblica opinione cospirerebbe colla giustizia. Alla più trista, si procederebbe dinanzi i tribunali correzionali contro la frode, come contravvenzione di polizia, e si porrebbe in chiaro con tutti i mezzi dell' istruzione ordinaria. La penalità dovrebbe essere forte; l' *immanis lex* dello Chateaubriand non sarebbe di troppo, perocchè trattasi di reprimere una menzogna cbe compromette la stampa periodica; io vorrei un' ammenda rovinosa, e in caso di recidiva fin la soppressione del giornale; col mancare alla condizione della sua esistenza si sarebbe renduto indegno di vivere. Il gerente, complice necessariamente della frode, e che a questa volta risponderebbe del fatto proprio, sarebbe decaduto dai suoi diritti civili e dichiarato incapace di essere gerente di un giornale. A questo modo vorrei dare un' idea della grandezza del male mediante la gravità della pena. Questa riforma avrebbe un effetto immediato sul contegno generale della stampa periodica; vi si sentirebbe l'opera di uomini cbe si rispettano, percbè si manifestano in chiara luce: esattezza nelle asserzioni, misura nella polemica, coscienza nella discussione degl' interessi sociali.

Generosi scrittori si son doluti non ha guari di un' ingiustizia dell' opinione pubblica che fa torto alla missione di giornalista, fino ad avvilirla al grado di un mestiere; mi piace la loro indignazione, ma ecco la causa del male ed il rimedio. Ciascun combattitore esca di schiera; si mostri, colla visiera alta, e si nomini, come gli eroi di Omero: appena che la stampa periodica non sarà più rappresentata al di fuori da un mercenario che esegue un' opera servile, essa parlerà degnamente al mondo, essa ne sarà meglio ascoltata.

ARTICOLO VENTINOVESIMO

Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili.

Tuttavia, quando l'interesse pubblico legalmente accertato lo esiga, si può esser tenuti a cederle in tutto od in parte, mediante una giusta indennità conformemente alle leggi.

Osservazioni. — Per bene esporre le diverse significazioni date alla parola *proprietà*, conviene ravvisarla sotto due punti di veduta; sotto il primo punto la proprietà, considerata in se stessa e nel suo principio, è il rapporto, o il legame morale che esiste tra le cose e le persone; sotto il secondo punto, la proprietà considerata come conseguenza di questo rapporto, è il diritto di godere e disporre, della maniera la più assoluta, delle cose, purchè non se ne faccia un uso proibito dalle leggi e dai regolamenti. È questa la definizione della proprietà che stabilisce il codice civile, e che è uniforme a quella data della legge romana: *dominium est jus utendi et abutendi re sua, quatenus juris ratio patitur.*

Tutti gli autori sono andati indagando l'origine della proprietà, considerata come legame morale tra l'uomo e le cose, e tutti hanno convenuto che la proprietà ha il suo principio nel possesso, non essendo altra cosa che l'*occupazione*, ovvero il diritto del primo occupante, sopra tutto ciò che in origine non apparteneva ad alcuno. È stato il *lavoro* dell'uomo, vale a dire la sua *azione sulle cose* che ha stabilito questo rapporto tra esse e lui, e che in seguito ha costituito la proprietà; tutti gli uomini nello stato di natura non avevano, l'uno maggior diritto dell'altro, sulle foreste che covrivano la terra. Ma colui che il primo ruppe un albero e ne fece un bastone o una clave per uccidere gli animali selvaggi o per difendersi, stabilì un rapporto tra lui e la cosa; convien dire altrettanto di colui che formò una freccia, un arco, una rete, ed a più forte ragione colui, che con gli alberi schiantati o tagliati nelle foreste si costruì una capanna. In fine l'uomo che per mezzo degli sforzi dell' agricoltura nascente diede i suoi sudori alla

terra, nel seno della quale depositò i germi dei frutti che più tardi raccoglier doveva, stabilì tra questa terra e lui una certa durata che non può confondersi col semplice possesso che formò l' elemento primitivo della proprietà.

E quindi vero quanto venne proclamato in Francia nel 1793 nella dichiarazione dei diritti dell' uomo, *che la proprietà, come l'eguaglianza e la libertà, è uno dei diritti naturali dell'uomo;* ma questo diritto naturale, come gli altri due diritti, non ha potuto realmente stabilirsi e specialmente perpetuarsi, se non per mezzo dello stabilimento dello stato sociale; vale a dire mercè la riunione di tutte le volontà e di tutte le forze individuali degli uomini che compongono una società o una nazione; poichè senza questa protezione sempre potente, e sempre efficace, l'uomo il più debole avrebbe veduto la sua persona e la sua proprietà esposta al dominio del più forte. — Rousseau ha dunque ragione quando ha detto che la metallurgia e l'agricoltura furono le due arti, la cui invenzione produsse una grande rivoluzione: *pei poeti*, disse egli, *fu l'oro e l'argento; ma pei filosofi fu il ferro ed il grano che han civilizzato gli uomini....* (1).

---

(1) E qui il Ronsseau aggiunge: *e che perdettero il genere umano.* Questa frase era necessaria che Rousseau l'avesse adoperata per sostenere la sua tesi nel discorso sulla origine della ineguaglianza degli uomini, ove vuole dimostrare che lo stato dell' uomo selvaggio, sia preferibile a quello dell' nomo civilizzato. È in questo senso che lo stesso filosofo ha scritto questo celebre frammento. « Il primo che avendo chiuso un recinto osò dire *questa terra è mia*, e trovò delle genti assai semplici per crederlo, fu il vero fondatore della società civile. Quanti delitti, quante guerre, quanta miseria e quanti orrori non avrebbe risparmiati al genere umano, colui che prendendo un bastone o calpestando il recinto avesse gridato ai suoi simili: — Guardate bene di ascoltare questo impostore; voi sarete perduti se oblierete che questi frutti sono di tutti, e che questa terra non appartiene ad alcuno. » — Ma Rousseau ebbe in seguito la cura di confutare egli stesso questi pensieri nell' ammirabile quadro che delineò della società civile, come risultato della proprietà. Anche Voltaire nel suo dizionario filosofico l' ha parimenti confutata, con un amaro linguaggio, per l' odio che portava a J. J. Rousseau, e che noi qui trascriviamo, essendo abbastanza arguto.

« Così, secondo le vedute di questo buon filosofo, dice Voltaire, un ladro, un distruttore, sarebbe stato il benefattore dell' uman genere; bisognava punire un onesto uomo che avrebbe detto ai suoi figli: *Imitate il nostro vicino; egli ha chiuso il suo campo, e gli animali non più verranno a devastarlo; il suo terreno diventerà più fertile; coltiviamo il nostro come egli coltiva il suo; egli ci ajuterà e noi lo ajuteremo. Ciascuna famiglia col coltivare il proprio terreno farà in modo da produrre nutrimento più sano, più abbondante, e noi saremo meno miserabili. Noi cercheremo di sta-*

Definito in tal modo il diritto di proprietà esser quello cioè di godere e disporre delle cose nella maniera la più assoluta, purchè non se ne faccia un uso vietato dalle leggi o dai regolamenti, dimandiamo noi qual bisogno vi è mai stato di ripetere nello statuto costituzionale l'istessa disposizione del codice civile? che cosa mai significa tale dichiarazione, contro chi è essa fatta? qual pericolo omai scongiura? Non si tratta d'altro che di proteggere la proprietà di un cittadino contro gli attentati di un altro? Il codice civile, il codice penale ed i tribunali sono là: essi bastano a questo bisogno; che vien dunque ad aggiungervi lo statuto? — Qui è il caso di far uso del gran precetto di Montesquieu e di distinguere i varii ordini di leggi; distinzione sì importante, che egli non crede parlarne in termini troppo magnifici poichè il ben conoscerla dipende *dalla sublimità della ragione umana* (1).

Ma cerchiamo di spargere maggior luce sopra questo diritto.

Classificazione della proprietà. — La proprietà abbraccia tutt'i rapporti dell'uomo in società: rapporto di cittadino a cittadino, ed è il diritto privato; rapporto dei cittadini con lo stato, ed è il diritto pubblico; rapporto dello stato stesso con una legge anteriore e non iscritta, ed è il diritto naturale. Di quale di cotesti rapporti si occupa la costituzione?

Il diritto privato, che regola i rapporti di cittadino a cittadino, è oggetto del codice civile. Il codice civile si mesce alla folla dei proprietarii; prende ciascuno in ciò che è suo, nella sua casa, nel suo campo, nel suo opificio; gli parla della pienezza del suo diritto, gli dice che lo può esercitare nel modo più assoluto, e glielo mostra estendendolo fino al suo estremo limite; e nondimeno dopo avere allargato lo spazio intorno a lui, gli fa intravedere in lontananza quel limite, e riserba alla legge di porlo.

---

bilire una giustizia distributiva, che consolerà la nostra povera specie, e noi vivremo meglio delle volpi e delle foine, alle quali questo stravagante vuole assomigliarci. Questo discorso non sarebbe stato e più sensato e più onesto di quello pronunziato da quel pazzo selvaggio che aveva distrutto il versiere del buon uomo? Quale è mai dunque quella specie di filosofia che fa dire delle cose che il senso comune riprova, dal fondo della Cina fino al Canadà? Non è quella di un accattone che vorrebbe che tutti i ricchi venissero rubati dai poveri, affine di meglio stabilire l'unione fraterna tra gli uomini? Vedi VOLTAIRE, *Dizionario filosofico*, voce *homme*.

D'altronde, l'idea sulla pretesa ingiustizia dello stabilimento della proprietà, è stato il principio assurdo tratto della fatale teoria della legge agraria, che ai nostri giorni taluni uomini ambiziosi hanno cercato di divulgare nelle grandi masse, come un mezzo di disordine e di novella rivoluzione, proclamando per principio inconcusso, ciò che proclamava il Prudhon cioè: *che la proprietà non è altro che un furto.*

(1) MONTESQUIEU, *Spirito delle leggi*, lib. XXVI, cap. 1.

Il diritto pubblico, che pone il limite, è oggetto di leggi e regolamenti speciali. Opera legittimamente quando dichiara quella utilità dinanzi alla quale il diritto di disporre e di godere dei proprii beni cessa di essere assoluto. La proprietà è attiva nel diritto privato; è passiva nel diritto pubblico. A quest'ultimo appunto si riferiscono le leggi ed i regolamenti sull'espropriazione, sugli stabilimenti insalubri o incomodi, sui disseccamenti, sulle foreste e sulle miniere.

Come il diritto pubblico limita il diritto privato, osì il diritto naturale limita il diritto pubblico; nè la proprietà è onnipotente contro l'interesse sociale, nè il diritto pubblico contro la proprietà; ed a quel modo che l'onipotenza del proprietario è subordinata alla sovranità nazionale, al modo stesso la sovranità nazionale lo è ad una legge non iscritta. A questo terzo grado della scala ha preso il suo posto l'articolo; ha voluto appunto scrivere la legge non iscritta; da quell'altezza pronunzia la parole *inviolabilità*, e la pronunzia per farsi udire da tutti i poteri sociali che sono al di sotto di lui, ma soprattutto dal potere legislativo. La giustizia ordinaria non aveva bisogno di siffatta proclamazione solenne e tutto spiritualista; i litiganti e i giudici, per orientarsi in mezzo alle complicazioni del tuo e del mio, leggevano le regole che le reggono in una legge positiva, la cui sanzione è sempre in pronto. Ma Nabotte che difende la sua vigna contro Acabbo (*Lib. de' Re*, cap. XXII); il mugnajo di Sansussì che resiste a Federico, il cittadino di Can conclamando alla giustizia quando si scava nella sua terra la tomba di Guglielmo il conquistatore, non avevano per se altro che la propria coscienza. Gli attentati de'semplici cittadini sono vie di fatto, la cui repressione fortifica il principio; quelli del legislatore sono vie di diritto che lo compromettono, e che usurpandone l'autorità, inducono la mente a dubitare della verità stessa. Adunque a lui appunto s'indirizza la costituzione, la coscienza di lui vuol aggravare di uno scrupolo, quando fa sentire che tutto ciò che è legale non è legittimo; nella regione dove non si è sotto la giurisdizione di alcun giudice è utile ricordare i doveri che quaggiù non hanno sanzione immediata; quivi la parola *inviolabilità* ha tutta la sua significazione.

Quando adunque si ricerca il posto della proprietà nelle grandi classificazioni del diritto, e si addimanda se è di diritto naturale o civile, si fa una domanda complessa a cui è impossibile rispondere in una parola: essa appartiene al diritto naturale per la sua origine, al diritto pubblico pei suoi limiti, al diritto civile pel modo onde si acquista, si conserva e si perde; essa è universale, ed in tal guisa esiste nell' ordine sociale; ma è *inviolabile* unicamente pel diritto naturale; da questo lato soltanto è sacra per lo stesso legislatore.

Questa nozione dell'*inviolabilità* è più recente che non si pensi. L'assemblea costituente in Francia diceva nel 1790 che *la proprietà del demanio dello stato era la più perfetta che si potesse concepire*, poichè non esiste autorità superiore veruna che possa modificarla o restringerla. Un anno più tardi Mirabeau, discutendo la legge sulle miniere, dichiarava che *la proprietà del suolo era un dono della società*. Adunque nelle idee di quel tempo, la proprietà demaniale era superiore alla proprietà privata, per la ragione che questa era più facilmente modificabile che l'altra; il che non potrebbe dirsi oggi che la proprietà privata non ha al disopra di se, come la proprietà demaniale, altro che l'interesse pubblico dichiarato dalla legge; la legge può sull'una ciò che può sull'altra; questa ha lo stesso limite che quella; e ben considerato ogni cosa, la perfezione maggiore è dal canto della proprietà privata, a cui il diritto di disporre e di godere rimane in tutta la sua pienezza. Questa purificazione della dottrina prende incominciamento dal codice civile.

Determinato così il senso della proprietà, si fanno innanzi due questioni: 1° La proprietà inviolabile non tenendo questo carattere fuorchè dal diritto naturale, poichè altrimenti rimarrebbe soggetta alla legge positiva, importa sapere qual sia la proprietà secondo il diritto naturale, vale a dire la proprietà indipendente dalla legge positiva, vale a dire la vera proprietà? 2.° trovata che sia la vera proprietà ricercare il segno al quale si riconoscerà la legittimità delle restrizioni che vi appone la legge positiva, o se vuolsi, le condizioni alle quali la legge positiva la potrà restringere senza violarla?

Nella risposta a queste due quistioni sta il compiuto commento dell'art. 29 dello Statuto.

Della vera proprietà. — Nelle idee volgari, che non sono sempre le meno giuste, si stenta a concepire che una sì semplice nozione sia oggetto di una questione. Non vi ha altra proprietà che la proprietà; e fra le nozioni evidenti questa l'è a tal segno, che l'utilità di studiarla non si comprende a prima giunta. Le sole ben sensibili difficoltà che faccia nascere, si portano dinanzi ai tribunali; ma cotali difficoltà non avendo per oggetto senonchè l'attribuzione delle cose a cui questa si applica, presuppone per ciò stesso il suo principio; i litiganti non se la disputano, i tribunali non l'aggiudicano o non la negano, se non perchè credono in essa. L'eterna guerra di cui è teatro la vita civile è una proclamazione quotidiana del diritto di proprietà: l'uomo ha sì poco bisogno che altri lo persuada di questo sentimento, che lo esalta troppo spesso fino alla passione.

« Quelli che si stupiscono di tale quistione, si stupiranno ben più di questa: Vi ha una proprietà? Quando si comincia dal defi-

nirla, si corre troppo; si corre rischio di dissertare sul dente di oro, cioè su di una cosa la cui esistenza non è verificata. Le idee ricevute non hanno più autorità alcuna tosto che si tratta di richiamarle a disamina: se in tempo di riforma, in cui ciascuna istituzione dee giustificare la sua ragion di essere, i pregiudizii che stanno in possesso si difendono col loro possesso medesimo, la riforma rimarrà per sempre incagliata ad una petizione di principii. Il linguaggio dei giurisconsulti e degli economisti, le scienze ch'essi hanno ordinate, le leggi che hanno scritte, tutte coteste varie forme dell'arbitrario, sono appunto l'oggetto del giudizio da darsi, ed i soli argomenti ammissibili debbono prendersi nella natura delle cose. Or quale smentita più grande alla natura delle cose che le vostre idee di proprietà? A voler ben dire, noi non abbiamo di proprio altro che ciò che entra nella nostra costituzione fisica e morale, i nostri organi e le nostre facoltà; per ciò solo essi ci appartengono. Ben si comprende che la libertà di pensare, la libertà di coscienza, la sicurezza delle persone, siano delle proprietà della più intima natura, perocchè esse riseggono in noi. Ma si può dire altrettanto degli oggetti esterni? La loro appropriazione suppone la soppressione dell'intervallo che ce ne separa, sia che l'identificazione si operi da essi a noi o da noi ad essi. Ciò si è si ben sentito, che per rendere ragione del miracolo dell'appropriazione si è avuto ricorso a due spiegazioni inconciliabili: ora ce le assimiliamo mercè il lavoro; ora al contrario, ed è questa la dottrina del Troplong(1), deponiamo in essi una parte di noi medesimi, vera argomentazione da panteista, figura di stile che si prende nel senso letterale per farne un principio, abuso di parole che sono divenute serie unicamente mercè l'abuso della forza. Tutto al più si potrebbe dire che le cose fungibili ci divengono proprie mercè il consumo che le converte nella nostra sostanza; e inoltre per questa via non si giungerebbe fuorchè all'appropriazione dei frutti, e per giungervi non è necessario altro che il possesso, quel possesso attivo, personale, immediato, che lavora e raccoglie, di cui rendono testimonianza i sensi, ed a cui è giusto riconoscere la potenza di produrre qualche cosa. Ma pure in questa ipotesi tutti i principii dei giurisconsulti sono falsi: è inutile il distinguere tra il possesso precario ed il possesso a titolo di padrone, dappoichè non vi è più padrone; nè tra il possessore di buona fede ed il possessore di mala fede, poichè l'uno fa suoi i frutti così giustamente come l'altro. La conseguenza rigorosa è che la terra così posseduta è solo momentaneamente appropriabile, fino alla raccolta e inclusa questa; fatta la raccolta, cessa il rapporto tra il lavoratore ed il fondo produttore, ed esso non po-

(1) Vedi Troplong, prefazione al *trattato della prescrizione*.

trebbe ristabilirsi se non mediante un novello lavoro. Per quanto dura l'azione immediata dell'uomo sulla cosa, tanto dura l'appropriazione. Nessun legame tra l'annuale coltivazione che finisce e quella che sta per seguire; nell'intervallo muore il diritto, e non può riprender vigore fuorchè alla sua sorgente; bisogna che Anteo tocchi di nuovo la terra, ed il più lungo possesso non ingenera mai prescrizione alcuna. Altrimenti si corre dietro un fantasma imprendibile: la permanente soggezione della cosa all'uomo, soggezione che sussista da se, e indipendentemente da ogni azione, è un'astrazione senza realità e senza giustizia; la superiorità dell'uomo sulla natura, ed in particolare sulla terra, detta altrimenti il dominio, è una chimera del nostro orgoglio. Spogliato che sia dei suoi frutti il fondo, ricade nella comunità negativa ed attende il primo occupante. Adunque prima di cercare il carattere della proprietà e di discernere la vera dalla falsa, si provi che ve ne sia una vera; finchè non si faccia, è il caso veramente di dire: la proprietà è il furto.

Ecco a che ne siamo. Grazie a questo modo d'intendere la riforma, il periodo costituzionale, che arreca le sue più salde guarantigie alla proprietà, le arrecherebbe realmente i suoi più grandi pericoli. Ben vi sarebbe a protestare contro cotesto metodo altero, il cui primo principio è di aver fede unicamente in se stesso. Il libero esame è certamente il diritto meno indubitato dello spirito umano; ma è dubbio che esso consista nel ricominciare eternamente la sua trama, senza tener conto dell'opera già fatta, e nel non riguardare come definitivo nessuno de'suoi acquisti, sotto pena di rinunziare a se medesimo. Non vi sarebbe cosa più minaccevole per la nostra perfettibilità che il tristo privilegio di rimettere ogni cosa in quistione, sotto il pretesto di volersi dimostrare ogni cosa, e di retrocedere sempre dal passo che si è testè fatto. Che nella pura specolativa Cartesio vuoti il suo potente intelletto per ripopolarlo a suo grado mercè una novella creazione, è questo un diletto che può dare il genio a se stesso, senz' altro rischio che quello d' ingannarsi; ma nel mondo politico non si fa il vuoto impunemente. Le scuole contemporanee hanno il torto comune di snaturare la scienza sociale, e di farla razionale di sperimentale che è per essenza; il rimprovero che loro è serbato nell' istoria, è di aver rinegato il senso comune per meglio dispensarsene; è di aver dimenticato che il mondo morale ha come la geometria di quelle verità che hanno fatto le loro pruove, e che in buona filosofia divengono esse medesime un criterio. La scienza che non rispetta siffatto limite non è più reale che una giurisprudenza, la quale non riconoscesse l' autorità della cosa giudicata.

Fra cotesti assiomi del mondo morale, quello che sembra aver meglio meritato che gli si faccia grazia è il diritto di proprietà.

Da seimila anni, poco ci manca, che la terra fu donata ai figli degli uomini, non è ormai tempo di lasciargli portare in pace l'edifizio sociale a cui serve di base? L'idea se n'è sì profondamente commista a quella dell'ordine, che non è dato d'immaginarne la separazione. I Romani non potettero definire la giustizia se non mediante il rispetto della proprietà: *justitia est constans et perpetua voluntas suum cuique tribuendi*; ed è cosa degna di nota che quegli scettici i quali negandola la qualificano di furto, non hanno potuto trovare questa bestemmia che a costo di una contraddizione nei termini; ad essi è accaduto come a quei pirronisti che non enunciavano il dubbio universale se non mediante una proposizione affermativa, di non esprimere la loro negazione se non mediante un riconoscimento: il furto suppone la proprietà: a chi ruberebbero i ladri? L'idea di proprietà è così splendida ed inevitabile che, come il sole, inonda della sua luce i suoi bestemmiatori.

Nondimeno noi non intendiamo trincerare il diritto di proprietà dietro un'eccezione di non esservi luogo a giudicare: lo difenderemmo male, quando non vogliamo neppur difenderlo, e falliremmo il nostro scopo che è di spiegarlo. Sì poco l'intendiamo in tal guisa, che vogliamo prendere gli attacchi recenti di cui è stato oggetto, non già, a Dio non piaccia, per confutare un dissennato paradosso, ma come una forma convenevole alla nostra spiegazione: col vedere perchè vien negato, apprenderemo in che consista, e non è cosa indifferente di mettere a pruova la sua dottrina mercè la più viva contraddizione che abbia mai subita; anzi spingeremo il disinteresse in questa pruova al segno di accettare le condizioni tiranniche che vi si appongono: per esempio, di attingere i nostri argomenti in ciò che si chiama la natura delle cose, senza toglierne un solo dalle evidenti necessità dello stato sociale, assolutamente come se lo stato sociale non istesse nella natura delle cose. In altri termini, l'universale consenso, le tradizioni, gli usi, i codici, i bisogni della vita comune, tutti li rigettiamo come quelli che sentono troppo dell'influenza umana e come sospetti di parzialità.

Quando ciò sia convenuto, che cosa si esige dal diritto di proprietà per credervi? La cosa meno ragionevole del mondo. Non vi si vuol vedere un essere morale; se ne domandano pruove materiali. Noi abbiamo rinunziato agli argomenti della legge e l'abbiamo neutralizzata; adunque qui non parliamo nè delle idee tanto pure del codice civile sul diritto non iscritto al quale ordina di ricorrere nel silenzio della legge scritta, nè della potestà di formare le convenzioni che esso dà al solo consenso. Noi non ricorderemo i numerosi simboli con cui si accompagnavano un tempo le tramutazioni di proprietà, quelle cerimonie del prender possesso,

che nei tempi rozzi pei quali le trasmissioni di pieno diritto sarebbero state di uno spiritualismo troppo forte, attestavano nondimeno una credenza in un diritto occulto: coteste armi fabbricate dalla mano dell'uomo noi abbiamo promesso di deporle. Il sacrifizio è abbastanza grande per essere segnalato. Ma senza uscire dalla quistione filosofica, qual vi ha ragione di essere col diritto di proprietà più difficile che col diritto in generale? Quando si tratta del diritto in generale considerato come nozione della coscienza, altri forse s' informa della sua sostanza, della sua forma, del suo colore? Qualcheduno l' ha forse veduto, palpato, sentito? Ognuno si terrebbe ad ingiuria l'esser sospettato di non credervi che a queste condizioni; e tosto che trattasi del diritto di proprietà, altri si arma d' improvviso rigore; si appongono alla dimostrazione inaudite condizioni; si vuole tra il proprietario e la cosa un legame, un' emanazione, un fluido, che so io, qualche intermedio particolare che cada sotto i sensi. Nulladimeno non è altro che la più importante applicazione del diritto in generale; esso lo compendia in se e partecipa della sua natura astratta e metafisica.

Il dominio delle cose, restituito così alla sua vera natura, si prova d'altra parte di un modo ben semplice, col soccorso di due fatti, nessun de' quali è da porre in dubbio. Il primo di tali fatti è il bisogno che ha l'uomo delle cose esterne per procurarsi un vestimento, un ricovero, qualche nutrimento: Iddio non gli ha dato cotal bisogno senza riconoscere in lui il diritto di provvedervi, e non ne ha fatto il più gran consumatore della creazione per imporgli di astenersene. Nondimeno questa sola ragione non basterebbe; essa sarebbe comune agli animali, che hanno altresì bisogno delle cose esterne, sebbene in grado minore. Ma la dimostrazione si fa intera mercè il secondo fatto, mercè la nostra natura morale, intelligente e libera, fuor della quale non si concepisce l' idea del diritto nè del dovere. Colui solo può essere proprietario il quale non può mai divenire una proprietà; il possesso a titolo di padrone non è possibile se non che presso colui che non è mai posseduto a questo titolo; e la pruova ch' egli solo è una persona sta nell' impossibilità stessa del farne una cosa. Se la superiorità morale è evidente dal canto dell'uomo, il suo impero sugli oggetti esterni è giustificato, ed il dominio non è una chimera del suo orgoglio; è una realtà di cui torna utile il convincerlo, e piacesse al cielo ch'ei non avesse altro orgoglio che quello di credersi la più nobile delle creature!

Quando non si riconosce in lui altra reale proprietà che nelle parti costitutive del suo essere, nelle sue facoltà e nei suoi organi, quando se ne inferisce che la sola guisa di appropriarsi le cose è quella di assimilarsele, s' intende bene quel che si dice? Il godimento e il disporre, doppio scopo della proprietà, non si pos-

sono concepire fuorchè delle cose esterne. Qualunque specie di diritto suppone due termini correlativi e distinti, attivo l' uno, l'altro passivo; qui un soggetto, là un oggetto, trai quali si forma il rapporto che si chiama *diritto*; se i due termini si confondono, il buon senso dice che viene a sopprimersi il rapporto. Ecco del pane: ne son proprietario: se lo mangio, si converte in sangue e in chilo, s' identifica al mio essere ad un tempo soggetto ed oggetto; un rapporto dell'unità con se stessa non si potrebbe comprendere; io proprietario di me sarebbe una tantaferata incomprensibile. Gli avversarii della proprietà perdono avendo buono in mano; per credere in essa vi appongono una condizione che l' uccide. Così il diritto non esiste senza l' assimilazione: ecco il più chiaro reassunto della loro dottrina, ed eglino non retrocedono dinanzi a questo risultamento.

Essi son pronti ad accettarlo come la negazione stessa della proprietà; ma s' ingannano se credono che i loro colpi non giungano più lungi. Nel ristretto punto di veduta ove si tengono, non iscorgono altro che la faccia volgare e grossa della quistione, la possessione dei beni di questo mondo ed i godimenti che essi procurano. La loro negazione fa intorno a noi una rovina più vasta che non pensino: non più diritto di proprietà, e non vi saranno più diritti d'alcuna specie, nè diritti corporei, nè diritti incorporei, nè azioni, nè crediti, nè *jus in re*, nè *jus ad rem*. L' idea di proprietà non si applica solo ai beni materiali; essa abbraccia l'uomo tutto quanto; il nome suo gli è proprio; il suo stato civile e politico gli è proprio; gli è proprio l'onor suo; ed essi distruggono tutto ad una volta. Se l'uomo non ha nulla di proprio, la sua persona è distrutta, quella persona che costituisce il *me umano*, a cui si riferiscono le idee di diritto, di dovere, di merito, di demerito, di pena, di ricompensa; quella persona che obbliga e si obbliga, che è creditrice e debitrice, responsabile e giudicabile; quella persona che sopravvive all' individuo e passa ai suoi eredi. Se l'uomo non è più una persona, ritorna di bel nuovo un individuo nella sua specie, una cosa nella creazione; può essere egli stesso posseduto, la schiavitù è legittima, o piuttosto la schiavitù è impossibile; perocchè in cotesta universale negazione non si troverebbe neppure un padrone per lo schiavo.

Niuno si rassegna facilmente ad essere assurdo; più facilmente si accetta il partito di essere inconseguente. La dottrina antiproprietaria non conosce abbastanza che è condannata ad essere assoluta; se cessa di esser tale, non è più niente; tosto che transige, s' immola; il che non le impedisce di ripiegarsi sopra una proposizione sussidiaria. Poc' anzi negava la proprietà, ecco che ora la riconosce nei frutti della terra: i frutti sono appropriabili, essa lo concede; e sono appropriabili, non più per effetto

dell'assimilazione, ma a cagione del lavoro che li procura; il che muta totalmente la tesi, dappoichè è permesso alle cose esterne di divenirci proprie. Ma se agli occhi suoi i frutti sono ormai appropriabili, che le costa di riconoscere che il fondo che li produce l'è del pari? E così fa: il fondo è appropriabile, ma in un certo modo; è tale in virtù del lavoro e nel preciso limite della sua durata. Questa ipotesi, ognuno il sente, è incompiuta: essa lascia di fuori ciò che non può servire di materia al lavoro, o ciò che senza di esso si ottiene, come i frutti naturali e le cose improduttive; essa non sa che cosa farne, e nondimeno essi contansi frai beni. Contuttociò raccogliamo quel che ha di buono. Essa riconosce una virtù nel lavoro; or cotesta virtù è il diritto, il diritto astratto, l'essere morale che testè cercavamo, e che ci contentiamo a questa volta di concepire mercè l' intelletto. Eccolo uscito della sua prigione: nel momento in cui il sole di agosto matura la messe, il lavoro della terra è cessato da più mesi; e poichè il diritto sopravvive al fatto che non è più, mentre si attende quello che non è ancora, ha dunque una sua propria esistenza nell' intervallo; il fatto dell'uomo non è dunque più il letto di Procuste che gli serve di misura. Ciò è qualche cosa, ma non è abbastanza. Dopo aver lasciato che il diritto se ne sfuggisse dal suo involucro, non per questo si lascia di pretendere che la proprietà, diritto permanente e perpetuo, non può venir fuori dal lavoro, fatto passaggiero e intermittente; e che tutto ciò che risulta da cotesta concessione si è che la seminagione di una pezza di terra dà diritto alla raccolta che la segue. Ma si fa troppo presto a fermarsi: il dado è tratto: questo primo passo ne trae seco un altro, e la proprietà permanente è oramai inevitabile.

Il lavoro dà diritto ai frutti: è questo il principio che viene accordato. Ma perchè questo diritto si dovrebbe fermare alla prima raccolta? Se quel principio ha qualche significato, la raccolta si riferisce al lavoro come l'effetto alla causa, e non già perchè è la prima nell' ordine del tempo: in altri termini, qualunque risultato diretto del lavoro, sebbene più o meno tardivo o mediato, apparterrà al lavoratore. Il lavoro, causa generatrice del diritto, non istà soltanto nell'azione di affidare alla terra la semenza che dee fruttificare fra alquanti mesi; sta eziandio, sta principalmente nella tempra data al suolo, tempra sì poco esausta dalla prima raccolta, che si conserva, a malgrado di un graduale indebolimento, per una seconda, per una terza, alla sola condizione che la coltura sarà variata. È questa la ragione dell' avvicendamento di coltura delle terre, ed è rigorosamente vero che l' occupante il quale dopo la prima raccolta volesse il secondo anno seminar segala ove si fosse raccolto frumento, usurperebbe il prodotto diretto del lavoro del suo predecessore. Eccoci già un po'lun-

gi dalla prima preparazione del suolo; ed il diritto dura ancora, tre anni almeno dopo la mano d'opera, in virtù di una legge della natura. Allontaniamocene di più sempre senza ricorrere alle leggi umane; invece del lavoro della terra, supponiamo una piantagione, un semenzaio; è un pubblico beneficio del pari meritorio, e che ai nostri dì ha una utilità forse maggiore. Io semino una ghianda: ne vien fuori una quercia: è un frutto della terra, ed è già convenuto che ci ho diritto. Quando si farà la raccolta? Prima che la quercia abbia fornito i suoi tre periodi di accrescimento, di maturità e di decadenza, prima pure che sia profittevole l' abbatterla, cioè a dire prima che il mio diritto al frutto si verifichi, possono scorrere tre secoli, durante i quali il possesso legittimo del suolo che nutrisce l'albero è riconosciuto. Il semplice percepimento del frutto addimanda uno spazio di tempo che trascende la longevità umana, a tal segno che il mio solo interesse nel piantare è di potermi dire, come l'ottuagenario della favola: *Mi saran di quest' ombra debitori i miei pronipoti.*

Per poco che io ed i miei successori piantiamo parecchie querce, specialmente se giungiamo fino a fare una foresta, si succedono i secoli, il possesso si eterna, e noi ci avviciniamo, per la sola forze delle cose, a quella perpetuità del diritto, nella quale il sistema contrario finisce col perdersi.

Vi ha delle ipotesi ancor più decisive: invece di una terra in coltura, che non richiede altro che il soccorso della vanga o dell'aratro, io dissodo una landa, prosciugo una palude, eseguo un arginazione. Questo dissodamento, questo prosciugamento, questa arginazione, non hanno potuto farsi che a grandi spese e con lunghi sforzi. Credete che una raccolta unica abbia potuto essere il mio solo scopo e che mi paghi dei miei sacrifizii? Donde provengono le ulteriori raccolte senonchè dalla fecondità che la terra ha ottenuto da me? Riformatori delle società moderne, che ne dice la vostra giustizia?

Adunque il semplice possesso, il possesso di cui sia misura il lavoro limitato al fatto attuale della mano d'opera e senza legame con la mano d'opera che sta per seguire, in altri termini, il possesso senza la proprietà, non ispiega nulla nè risponde ai bisogni di alcuna specie; inefficace come industria, insufficiente come rimunerazione, esso non adempie le condizioni nè d'una buona coltura nè d' un' esatta giustizia; nega al suolo il proficuo lavoro ch'esso addimanda, ed alla fatica il salario che si ha guadagnato; è ingrato e scoraggiante. Esso presenta alla mente una idea violentemente troncata: per chi ammette la proprietà, il possesso la manifesta; esso vi trae colui che la rigetta o cerca di darsene una dimostrazione; ma segno o pruova che sia, non può nulla da se solo e di per se.

Così le ragioni naturali, ridotte a se stesse, conducono alla proprietà permanente. Se vi si aggiungono le ragioni sociali di cui ci siamo interdetto l'uso, la quistione sparisce; la dottrina antiproprietaria, giudicata dallo spirito di ordine e di disciplina, è sotto una terribile accusa: su questa vecchia terra la cui popolazione si è triplicata negli ultimi secoli, dichiarare senza padrone ogni campo spoglio della sua raccolta, invitare migliaia di occupanti a precipitarvisi tosto che vi sarà dato l'ultimo colpo di falce, senza altra regola che la forza o la celerità, è un creare nella vita sociale un intervallo periodico per l'anarchia; è più che una dottrina erronea, è una dottrina criminosa e che appartiene alla legge penale. Se l'abbiamo esaminata nelle sue pretensioni filosofiche, egli è perchè ponendo da banda tutto ciò che porta un' impronta umana, e ciò che si può a diritto o a torto sospettare di non essere altro che una necessità fattizia, ci avvicinavamo di più al diritto naturale, e mostravamo più sicuramente la vera causa della inviolabilità.

Ora giungiamo a due importanti conclusioni: 1.° La proprietà è permanente, e perchè costituisce un diritto, che vive nella sua propria energia, che è indipendente dal fatto della coltivazione, e che per conseguenza non va soggetto alla medesima durata, e perchè una proprietà intermittente, del resto incompatibile con l'ordine, neutralizzerebbe perfino lo stesso possesso; 2.° La proprietà è individuale, cioè a dire esclusiva.

In giurisprudenza è una fortuna quando la spiegazione filosofica ben si accorda con la definizione legale. L' una ha imposto alla proprietà la duplice condizione di essere permanente ed individuale; l'altra vi appone il duplice attributo di disporre e di godere delle cose nel modo più assoluto. Ciascuna delle condizioni della prima corrisponde a ciascuno degli attributi della seconda; la proprietà a cui manchi l'essere permanente ed individuale, non comporta nulla di assoluto nel disporre e nel godere delle cose, ed è per conseguenza respinta dalla definizione del codice civile. Essa vanta, è vero, certe rassomiglianze colla proprietà definita, produce alcuni dei suoi effetti, porta il suo nome nella lingua volgare, ma ne differisce essenzialmente. Non è quella proprietà che noi cerchiamo, proprietà di diritto naturale, inviolabile, superiore alla legge positiva, di cui parla la costituzione.

Rischiariamo questi principii mercè la loro applicazione ai due rapporti che essi presentano, al soggetto che possiede, alla cosa posseduta: prima al soggetto, perocchè se una condizione essenziale manca in lui, invano le altre si troveranno nella cosa.

La persona, abbiamo detto, è quella ch'è proprietaria. Ma vi sono persone di parecchie sorte: vi ha individui, creature di Dio; vi ha comunità, corporazioni, ordini, creature della legge. Queste non

possono pretendere alla proprietà inviolabile: esse non sono anteriori alla legge da cui promanano, e rimangono nella dipendenza di lei; quelle sole vi possono pretendere, perocchè esse sole arrecano nello stato sociale un'esistenza che da lui non tengono. Ecco perchè la dottrina assegna per condizione alla proprietà vera, che sia individuale, per opposizione alla proprietà collettiva che rivela un padrone di creazione umana.

Sceverare così la proprietà collettiva dalla garantia costituzionale, non è un premunirsi contro una chimera, ma contro una realità istorica e scientifica, che un tempo ha ottenuto l'impero per mezzo della legge, e che vorrebbe rinsignorirsene oggidì per mezzo della dottrina. I savii dell'antichità, ed in ispecie Licurgo e Platone, vedevano nella proprietà collettiva la più alta perfezione politica: essa si mescolava appo di loro coll'eguaglianza assoluta, e queste due nozioni si collegavano esse medesime all'idea madre della civiltà greca e romana, la quale non riconosceva fuorchè una sola persona, in cui gl'individui rimanevano assorbiti, la città. Fu questo lo spirito dei primi cristiani: essi non avevano, dice il Nuovo Testamento (*Atti degli Apostoli*, IV, 32 e seg., V, 1 e seg.) se non un cuore ed un'anima; nessuno di essi riguardava come suo ciò che possedeva; vendevano i loro beni per deporne il frutto appiè degli apostoli e riceverne una parte proporzionata ai loro bisogni; i principii della comunanza erano praticati sotto quella legge novella con tale rigore, che Safira e Anania furono percossi di morte per aver celato una parte del prezzo del loro campo. L'età di mezzo ha eziandio conosciuto cotali principii, ma con una modificazione notabile: gli ha conosciuti, non più come legge generale dello stato, ma al contrario come legge di eccezione; egli è perchè la società moderna aveva cangiato di base; l'individuo vi era ridivenuto una persona distinta dallo stato, avente in se il suo centro di attività, di diritti e di doveri; niuna cosa prova meglio la restaurazione dell'individuo nel mondo, quanto la necessità di un atto particolare della sua volontà per ritrovare quella comunanza che per lo addietro l'aveva annullato: questa è l'origine dei monasteri. Invece di un'unità potente e gelosa che si assimila imperiosamente l'individuo, la volontà sovrana di costui è quella che si ritrae da una società in rovina e si crea un rifugio nei suoi ruderi; tanto è vero che intendeva sottrarsi alla vita civile del tempo mercè i suoi voti, che lo stato contrario a cui dava la preferenza prendeva per opposizione il nome di morte civile. Sant'Agostino (*Confess.* lib. VI, cap. XIV.), manifestando ai suoi lettori che in mezzo ai suoi traviamenti si era sentito preso della passione dominante del secolo pel ritiro, espone il disegno di uno stabilimento di tal genere, che determinò di concerto con dieci suoi amici, nel numero de' quali nomina Alipio e

particolarmente Romanino, il più ricco fra essi ed il più ardente a spogliarsi. Egli dice: « Ciascuno apporterebbe quello che po-
» trebbe avere, e di tutto ciò farebbesi una sola massa che l'ami-
» cizia renderebbe a tutti comune; non si potrebbe più dire che
» una tal cosa era di costui, una tal'altra di colui, ma che tutti i
» beni sarebbero in totalità di ciascuno, e che tutti avrebbero
» diritto a ciascuna parte... — Ogni anno si sceglierebbero nella
» compagnia due economi che avrebbero cura di tutto, e gli altri
» rimarrebbero in riposo senza ingerirsi di nulla, mentre che quei
» due sarebbero in carica. » Egli aggiunge: « Ma quando ne ve-
» nimmo a pensare se le nostre mogli si accomoderebbero ad una
» siffatta vita, giacchè taluni ne avevano già ed io altresì ne vo-
» leva aver una, tutto quel bel progetto sì ben concertato svaporò
» e se ne andò in fumo. » Nel quinto secolo il monaco Pelagio pubblicò, in mezzo ai monasteri che si moltiplicavano, un libro *De divitiis* (*Maxima bibliotheca patrum*, t. VII.), collo scopo di persuadere la rinunzia alla proprietà individuale, non solo come sacrifizio meritorio del cristiano, ma come condizione necessaria della salute, non solo nei chiostri, ma nel secolo. Questa dottrina fu rigettata nel novero delle eresie da una condanna formale, come se la Chiesa, la maggiore e quasi l' unica autorità di quel tempo, avesse riconosciuto che la proprietà collettiva non poteva più essere la legge di questo mondo. La dottrina proscritta non è intieramente sparita: essa ha trovato un rifugio e sembra essersi stabilita negli stati dispotici sotto la protezione dell' islamismo, dovunque la persona umana non è riconosciuta; essa vi ha trasportato al principe la proprietà dei beni. Noi stavamo per dire di giudicarla pei servigi che sa rendere e per le alleanze che contrae, se non le vedessimo fare un' apparizione, breve a dir vero, in Francia, in mezzo al decimo ottavo secolo, nel maggiore scoppio delle idee liberali. Dopo il sistema di Law accadde una violenta reazione contro le speculazioni finanziere, e non si volle riconoscere altra ricchezza che la ricchezza territoriale. Questa superstizione del suolo passò nell'economia politica: ben presto non vi fu altro produttore che la terra, e l'abbate Terray ebbe la pretensione di raggiungere tutte le produzioni possibili alla loro sorgente mercè un' imposta unica, l'imposta fondiaria. Il pubblicista di cotesta scuola, Mercier de la Riviere, ne diede la teorica (1). Secondo lui l' imposta fondiaria si riscuote a titolo di spartimento dei frutti, ed ogni spartimento suppone una proprietà indivisa. Egli è perchè in fatti il sovrano è comproprietario del prodotto netto della terra; e siccome la proprietà altro non è che il diritto

(1) Mercier de la Riviere, *Dell'ordine naturale ed essenziale delle società politiche*, Parigi 1766.

di godere, egli è proprietario nella più assoluta accezione del termine: e però ei non leva imposta, ma prende la sua parte in una cosa comune. Egli è quel sistema che Voltaire prende di mira coi suoi sarcasmi, di cui sapeva farsi degli argomenti, nel suo racconto dell'*uomo dai quaranta scudi*. Mercier de la Riviere non nasconde che insegnando la confusione della sovranità e della proprietà, dell' *imperium* e del *dominium* nello stato, insegna il dispotismo; ei nasconde sì poco la cosa, che imprende a riabilitare la parola; egli ha inventato il dispotismo legale: questa giuntura di parole è sua; e come ha la buona fede di dire che la proprietà non si può concepire in un soggetto multiplo, ma solo in una persona individuale, così decide che il legislatore è essenzialmente uno, cioè a dire che non può andar soggetto a veruna divisione del potere. In quella fornace ardente del 1793, in cui bollivano in Francia le idee nemiche di monarchia assoluta, di monarchia costituzionale, di comunanza democratica, la proprietà individuale lottava contro la proprietà collettiva, e ne trionfava. Robespierre, in una dichiarazione dei diritti che egli solo aveva preparata, dava della proprietà una definizione ove si rivela un fine occulto di livellazione assoluta. Egli diceva: « *La proprietà è il diritto di godere della porzione di beni che ci è assicurata dalla legge.* » La sorgente della proprietà è nella legge scritta; la legge è quella che dipartisce e misura i beni. Gli stessi dittatori di quel tempo retrocedettero dinanzi a tale enormezza; essi nella costituzione ammisero unicamente la seguente definizione, art. 16: « Il diritto di proprietà è quello che appartiene ad ogni cittadino « di godere e di disporre dei suoi beni, delle sue rendite, del « frutto del suo lavoro e della sua industria. » Questa definizione toglie la proprietà alla legge scritta e l'innalza ad una più grande altezza; essa l'attribuisce *ad ogni cittadino*; non ne fa più il diritto *di godere* soltanto, modo di riservare il fondo al corpo sociale, ma il diritto altresì *di disporre*; la proprietà torna a divenire individuale.

Tale è in breve la storia della proprietà collettiva: essa è servita nei tempi antichi molto meno alla libertà dei cittadini che alla dominazione della città; si trova nel mondo moderno dovunque l' uomo è oppresso; è passata nella nostra civiltà colla rapidità di un sogno che prende il luogo di un altro; oggidì è presso di noi al servigio delle scuole riformiste.

Nel nostro mondo quale esso è costituito, la proprietà dev' essere individuale per rispondere a due grandi leggi della Provvidenza che ben potrebbero non farne altro che una.

In primo luogo alla libertà, della quale essa è la più viva applicazione: nè l'una nè l'altra non possono concepirsi impersonali; la proprietà, del pari che la libertà, non è attiva senonchè nel-

l' individuo. Da ciò quel principio della legge civile, che niuno è tenuto di rimanere nell' indivisione: un diritto indiviso è un diritto neutralizzato ed ogni diritto neutralizzato è una violenza all'uomo ed un danno alla società: ed ecco perchè le leggi che ordinano la divisione de' beni comunali, sono leggi assai benefiche e salutari.

D'altronde si cade in un molto grossolano contrassenso quando si dice che la proprietà implica l'eguaglianza, mentre che la proprietà non potrebbe cessare di riflettere le infinite varietà della persona umana, senza cessare di avervi la sua sorgente, senza cessare di essere. Che cosa è l' uomo nella nostra comunanza? Un carattere numerico, una frazione aritmetica; ei fa numero fra i tanti milioni di suoi simili; per quest' unica ragione egli ha una frazione infinitesimale della massa; frazione che s' innalza o s' abbassa, non in ragione del suo merito o del suo demerito, ma in ragione della statistica. Data la cifra della popolazione, egli trova la sua dividenda bella e fatta, la lascia quale l' ha trovata, senza modificazione buona o cattiva che venga da lui, senza che abbia fatto opera delle sue mani o della sua intelligenza; conta nella società come la goccia d'acqua nel fiume, secondo l' altezza del volume. L'essere intelligente e libero non ha ancora inflitto a se una così profonda degradazione in nessuna delle aberrazioni della sua mente.

Coll'aiuto di tali principii si può portare un giudizio sopra uno degli atti più celebri e più contrastati della nostra rivoluzione. Che cosa mai è da pensare della vendita dei beni ecclesiastici? È da vedervi forse una violazione del diritto naturale, o un uso legittimo del potere legislativo?

La proprietà di cotesti beni peccava per due condizioni essenziali: il loro possessore non era una persona individuale, ed egli era incapace di disporne.

La prima di tutte le condizioni, per essere proprietario di diritto naturale, è di non tenere l'esistenza dal diritto positivo. Che cosa può avere in proprietà quegli la cui vita stessa è precaria (1)? Le persone che ritenevano i beni ecclesiastici non vivevano ad altro titolo; il clero in massa considerato come un ordine nello Stato, le numerose aggregazioni secolari o regolari che s'erano formate

(1) Hallam, *nella istoria costituzionale d'Inghilterra* (t. I, p. LIX e segg.) professa gli stessi principii sul preteso diritto di proprietà delle comunità religiose o laiche. L' Inghilterra, al tempo della riforma, ebbe, come la Francia nel 1790, la sua vendita di beni ecclesiastici; ma in Francia tali beni furono versati nella massa comune, come testè è pure avvenuto in Italia dietro la soppressione degli ordini ecclesiastici; in Inghilterra vennero distribuiti ai lordi della camera alta ed ai cavalieri delle contee: questa è l'origine dei grandi patrimonii dell' aristocrazia inglese, oggi alimentati da privilegi.

nel suo seno o accanto a lui erano persone fittizie che la legge poteva disfare al modo stesso che le aveva fatte; adunque l'Assemblea costituente, cbe loro tolse quei beni insieme coll'esistenza, non violò nessuna legge anteriore, e Tbouret ben potè dire: « La « stessa ragione che fa cbe la soppressione di un corpo non è un « omicidio, fa cbe non sarà una spogliazione la rivocazione della « facoltà accordata ai corpi di possedere beni fondi. »

In ciò la fede de' contratti non fu violata più che il diritto naturale; quelli che banno donato i beni non banno mai potuto ingannarsi sulla qualità di coloro cbe li ricevevano. I contratti nulla stipulavano pel caso della soppressione delle comunità donatarie: e avrebbero d'altra parte cercato invano di comunicar loro ciò che non si comunica, l' inviolabilità; nè i fondatori, nè i benefattori avrebbero potuto fare che il sovrano rinunziasse al diritto di cangiare l'organizzazione politica, di abolire gli ordini, di sopprimere le comunità, e di provvedere ai bisogni del culto mercè un salario individuale sostituito alle dotazioni collettive.

Il secondo vizio nella persona delle corporazioni religiose, l'incapacità di disporre, era al tutto radicale come il primo. La manomorta, capace di ricevere, non era capace di alienare: ne risultava, a ciascun dono, una bizzarra composizione, la cui qualificazione precisa saremmo imbarazzatissimi a dare. Il donatore si spogliava senza riserva e senza ritorno, e nondimeno non investiva compiutamente il donatario; il diritto di disporre, partendosi da quello, non passava a questo, non risedeva sopra alcun capo, e restava nello stato di astrazione inerte e senza stabilimento fisso. Questo contratto senza nome non era nè un usufrutto, poichè non vi era alcun nudo proprietario; nè un deposito, poichè non vi era alcun depositante; nè un pegno o un anticresi, poichè non vi era alcun creditore. Nell' ordine dell' economia politica è lungo tempo cbe si condannano quelle persone create per assorbire senza produrre, per ricevere sempre senza render mai, il cui tristo privilegio è di vincolare indissolubilmente dei beni fondi al loro caduco destino, per lasciarli vacanti e senza padrone nel giorno in cui è duopo perire, e lo stato non ha più a giustificarsi di aver restituito al commercio i tanti e tanti milioni di rendita fondiaria, di cui esse godevano: esso potrebbe passare dalla difesa all'apologia, sostenendo cbe ha ben meritato della patria. Ma nell'ordine costituzionale e legale, e fatta astrazione del danno comune, la difficoltà di trovare un nome alla dotazione dei corpi religiosi proviene dall' esservi la proprietà piuttosto ammortizzata che realmente trasmessa. Non siamo ben sicuri di quel che erano: ma, ciò che deve bastarci, il siamo di quel che non erano. L' inalienabilità è incompatibile con la proprietà, e quando essa è applicata in un senso assoluto, come un tempo

alle persone di manomorta, giunge fino a renderla impossibile. Bene il diritto civile la proclama alle volte nella regola dotale, o all'occasione di una sostituzione, di una liberalità ai figli nascituri, e durante i cinque anni che susseguono alla divisione dei beni comunali; ma non l'ammette senonchè in certi casi, relativamente a certe persone, e soprattutto per un certo tempo. Se andasse più lungi, esso distruggerebbe ciò che definisce.

La distinzione da noi testè fatta nelle persone si riproduce nelle cose: ve ne ha delle naturali, ve ne ha delle fittizie. Il legislatore ha pure il suo mondo nel quale crea; ei vi fa delle cose come vi fa delle persone. Quelle che egli non ha create, gli sono anteriori, e sono un fine per lui: non esiste che a cagion di esse; se vi ponesse mano, violerebbe la condizione stessa della sua esistenza; le altre non esistono senonchè per opera di lui e non sono nelle sue mani altro che mezzi; egli conserva su di loro i diritti di un creatore; e come ha avuto il diritto di vita, ha pure il diritto di morte. Questa distinzione elementare di cui mai non si avrà a fare un sì frequente uso come sotto il reggimento costituzionale, segna la linea di confine tra ciò ch'è inviolabile e ciò che tale non è. Il ripetiamo: l'inviolabilità deriva unicamente dal diritto naturale: da questa altezza essa deve discendere per imporsi alla legge. Ben tutto ciò che nasce nella sfera inferiore del diritto positivo è obbligatorio per tutta la sua durata; ma altro è l'essere obbligatorio pei cittadini e pei tribunali, altro l'essere tale pel legislatore; sola quest'ultima specie di obbligazione costituisce l'inviolabilità.

Il diritto positivo, pur collo scopo di conservare la proprietà, di riconoscerla, di fissarla, di difenderla, di garantirla, vale a dire di adempire il suo dovere, è stato obbligato di mescolarsi ad essa, e nella lunga vita dei popoli il miscuglio diviene sì intimo, che i due elementi s'identificano troppo spesso agli occhi del mondo. Ma se la fisionomia della proprietà si altera talvolta nel suo passaggio attraverso le istituzioni sociali, a segno di gettare nella perplessità il giureconsulto incaricato di riconoscerla, il suo carattere è indelebile ed il privilegio della sua origine non si perde mai. Così vi ha dei casi in cui non cessa di appartenere al diritto naturale, benchè sia la legge positiva quella che l'attribuisce: quando dopo un disordine sociale la legge reintegra il più debole contro l'usurpazione del più forte, quando affranca il territorio, quando abolisce la feudalità a profitto dei vassalli e la servitù personale a profitto degli schiavi, non viene già a concedere un diritto che proceda direttamente da lei, ma fa un ritorno al diritto naturale, e la proprietà in tal guisa ristabilita partecipa dell'inviolabilità costituzionale.

Degno però di nota è il destino della proprietà letteraria, la quale proprietà è di tutte la più evidente, mentre ne è la più ristretta;

nessun'altra deriva più direttamente dal diritto naturale, e nessuna è più dipendente dal diritto positivo. Ricapitolate le obbiezioni fatte contro la proprietà in generale, non ve n' ha una che abbia buona presa su questa; a differenza delle altre, essa non affetta impero alcuno sugli oggetti esterni, non presenta a risolvere il problema dell'appropriazione; non ha bisogno per giustificarsi, nè di dimostrare la superiorità del padrone sulla cosa, nè d'insegnare che Iddio ha messo la natura ai servigi dell'uomo. Invece di chiamare a se gli oggetti per assoggettarseli, l'uomo qui trae dal suo essere qualche cosa d'intimo, per distaccarsene e produrlo; egli non assorbe più, diffonde; diffonde la parte più eccellente di se stesso; o piuttosto, poichè *lo stile è l'uomo*, l'uomo che scrive si espone e si dà tutto quanto al pubblico. In questo parto di un'opera intellettuale, non si domanda più in qual modo può acquistarla, ma in qual modo potrebbe perderla. E contuttociò egli è convenuto che questa specie di proprietà è temporanea, mentre le altre sono perpetue; la legge positiva non si dà altro pensiero che di trovare lo spazio di tempo che le permetterà di vivere: ora si propongono dieci anni, ora venti, ora trenta. Donde viene questa bizzarria? Dall'essere una proprietà legale, risponde il duca di Broglie, e dal poter la legge limitare la vita che dà: perocchè il divieto di ristampare un libro non può venire fuorchè dalla legge, ed essa sola costituisce la proprietà letteraria (1). Certamente non è la legge quella che ha creato il libro, e nondimeno la proprietà non sarebbe legale che per questa via. Ben potremmo dire dei capolavori del genio francese che sono stati ridotti dalla legge a pubblicazioni clandestine, di altri che non hanno potuto ritornare nella patria loro senonchè sotto le forme d'importazioni straniere e che l'anno dotata di una illustrazione in frode, ma quelli a cui la legge ha spirato la vita, ove sono? ove possono essere? Da quando in qua la prima, la sola indipendenza forse di questo mondo non è quella del pensiero? Non prendiamo abbaglio sul divieto di ristampare il libro durante il tempo dato all'autore per goderne esclusivamente: questo divieto si fa a titolo di protezione e di garantia, non già di creazione. Qui la funzione della legge è la stessa che riguardo alle altre proprietà, che senza il suo aiuto resterebbero in balìa dell' usurpazione e del saccheggio; essa vieta la ristampa del libro al modo stesso che vieta il furto, perocchè il ristampare un libro senza il consenso dell'autore è la maniera di rubare la proprietà letteraria; ma col proteggerla, non la snatura nè non la fa decadere dalla sua ori-

(1) Vedi l'opera del Duca di Broglie, *rapporti sull'abolizione della schiavitù*, alla pag. 262, ove si fanno delle utili distinzioni su questo proposito.

gine, più che col determinare il tempo necessario per prescrivere non fa che la ragion primiera della prescrizione non le sia anteriore e superiore. Bisogna adunque rendere, o piuttosto lasciare al diritto naturale la proprietà letteraria. Il che non impedisce che essa sia essenzialmente temporanea, nè che il dominio pubblico sia la sua vera fine; ma è tale per una ragione affatto filosofica che esclude quella testè detta. Lo diremo? essa è temporanea perchè è eccellente; la sua apparente inferiorità si spiega mercè la realissima superiorità della sua natura.

Questa spiegazione deducesi dall' opposizione che or ora abbiamo segnalata trai beni ordinarii ed i beni intellettuali, dalla differenza nel loro punto di partenza e nel loro scopo, e dall' inverso camino che tengono. I beni ordinarii tendono dal mondo esterno all'individuo, nè altrimenti s'opera l'appropriazione; i beni intellettuali tendono dall'individuo alla specie, ed è il contrario dell' appropriazione. Gli uni divergono verso i varii padroni ai quali si assoggettano, e si dividono, si sbocconcellano, si riducono per conseguenza; gli altri prendono il volo dal cerebro che gli ha concepiti, vivono di una vita che non è più la sua, e vanno ad un ritrovo comune; ivi aderiscono ad una massa unica, eterno patrimonio del genere umano, la cui maravigliosa proprietà è di propagarsi senza intermissione, di estendersi senza indebolirsi, di comunicarsi senza sminuimento, o meglio di arricchirsi dei doni che fa. Colà concentramento, qui diffusione; colà amor di se, godimento privato, gelosia, egoismo; qui disinteresse, zelo della umanità, entusiasmo pel suo destino. Le leggi dell'appropriazione non sono fatte per questa comunanza intellettuale; esse vi contrarierebbero la Provvidenza, arrestando la trasmissione delle cognizioni umane, serbando ciascuno per se quella che vi avesse arrecato, e rifiutandosi a qualunque miscela per la quale cesserebbe di essere privativa. Esse vi sarebbero impraticabili; perocchè compiuta che fosse la fusione, come ritrarre la propria quota dal fondo al quale è incorporata? Come riconoscere e seguire in questo oceano la goccia d'acqua che vi si è versata? E poi un'esatta giustizia sarebbe umanamente possibile? Forse non si è fatto altro che portare la propria parte a cotesto scambievole insegnamento? non si è da esso ricevuto nulla? Che cosa deve Virgilio ad Omero, Dante a Virgilio, Eulero ad Euclide, Galileo a Copernico, Newton a quel Cartesio ch'egli ha combattuto? Chi farà il saldo del creatore originale e dell'imitatore che perfeziona, del prestito e dello accatto? È dunque vero che il dominio pubblico attende tosto o tardi l'opera che gli è dovuta. Se la proprietà ordinaria è individuale, esclusiva e perpetua, la proprietà intellettuale è collettiva, comunicabile e temporanea, salva la gloria che rimane eternamente fedele al suo autore. Così vuole la legge suprema della civiltà.

Ciò è pur vero della proprietà industriale, che mentre si applica ad altri oggetti, ha la medesima origine e la medesima destinazione. I brevetti d'invenzione ed i marchi sono segni che la comprovano, ma non la costituiscono nè l'alterano. La proprietà veramente legale si connette, se vi si vuol riflettere, ad una persona civile o individuale, come l'uffizio al notaio; ma non è destinato al dominio pubblico, mentre invece la proprietà intellettuale o industriale vi è portata da un'attrazione spontanea; la legge positiva non fa se non sospenderne per qualche tempo l'impeto naturale, e passato questo tempo l'abbandona al suo proprio peso che ne determina la caduta nel dominio pubblico. La legge positiva non l'attribuisce più di quel che non l'abbia creata.

Tempo verrà che questi principii, ben compresi dai popoli inciviliti, passeranno dal diritto naturale nel diritto delle genti, e colmeranno un vuoto della loro civiltà; la proprietà intellettuale ed industriale, comprovata nelle forme prescritte dalle leggi nazionali, non si fermerà più alle frontiere di ciascuno stato; essa si avrà il rispetto di tutti i popoli che tengono ad essere giusti, ed avrà pure la sua cattolicità coll'unità del suo domma. La contraffazione sarà un nemico pubblico ed universale, perseguitato, cacciato al pari della pirateria. Si tornerà indietro dall'errore che tratta un diritto naturale come un diritto civile, estendendo fino a lui la condizione di reciprocità da nazione a nazione, principio che vien falsato col toglierlo dal suo posto, e che inteso così suppone che un'ingiustizia ne autorizzi un'altra (1).

Tali sono i caratteri della proprietà vera; resta ora a conoscerne i limiti.

Dei limiti del diritto di proprietà. — Non vi ha diritto senza limite: il diritto di proprietà non va esente da questa necessità sociale; e per bene stabilire il suo, è giusto che si adoperi lo stesso rigore che per determinarne il carattere.

---

(1) Questo non è altro, ne conveniamo, che un semplice voto, che la stessa Francia non è ancor dispensata dal fare per se medesima. — Un arresto della Corte di Cassazione del 14 agosto 1844 (riportato dal Dalloz, vol. 64, pag. 385) sembra decidere che la proprietà industriale è un diritto civile sommesso alla condizione di reciprocità. Ma pure a noi par di vedere che in questo arresto un sentimento di rappresaglia si mescoli alla quistione di principio; la Corte di Cassazione ci ha insegnato da sessant'anni in quà, con illustri esempii, che non vi ha errore nè verità che essa non finisca col riconoscere. Forse sarà pure necessario, perchè si faccia la riforma, che il segnale venga altronde che dall'autorità giudiziaria, e perchè si faccia senza danno, che essa venga da parecchi punti ad un tempo istesso. Ma da qualunque punto dell'orizzonte muova l'iniziativa, la gloria l'attende.

Esso si trova a fronte o dell'utilità pubblica che gli è preferibile ed a cui dee cedere, o del diritto dei terzi che è ad esso eguale e innanzi al quale dee fermarsi.

L'utilità pubblica può avere due oggetti: o il sacrifizio della cosa mediante un'indennità precedente, ed è l'espropriazione; o solamente il suo modo di godimento, ed è il sistema di regole a cui certe proprietà sono soggette nel porle a profitto, non per capriccio dell'uomo, ma per la stessa loro natura.

Il diritto de'terzi è che nessuno faccia della sua proprietà un uso nocivo ad altri: io non posso formare in casa mia certi stabilimenti senza autorizzazione, e l'incendio volontario della mia propria casa è un delitto se essa è assicurata o se può appiccare il fuoco al vicino.

Il nostro studio si estenderà soltanto sulla utilità pubblica nelle sue relazioni colla proprietà. Il diritto dei terzi è per se evidente; esso ha il consentimento di tutti, dappoichè è il diritto di ciascuno; non vi ha governo alcuno che lo riduca alla necessità di provare se stesso o di difendersi; esso ha la sua regola nella giustizia universale, ed il suo vindice nei tribunali amministrativi e giudiziarii. Al contrario quando il limite della proprietà si pone in nome dell'utilità pubblica, il potere non è più neutrale, non interviene più come tutore degl'interessi privati, ma come parte; il limite si cerca appunto o in suo favore o contro di lui. Quando è quistione d'impor la legge alla legge, le spiegazioni divengono necessarie; non sempre si riconosce un giudice comune, e non vi ha salute fuorchè nella chiarezza della dottrina. È propriamente questo il diritto costituzionale.

Il pericolo è allora da per tutto, nelle dottrine e nelle parole; ed è intanto più grande, che il sofisma sta sotto gli ordini del potere. La lingua della scienza si falsa insieme con le idee, o rimane indecisa come esse. L'improprietà nei termini è costantemente il sintomo di un'alterazione nella dottrina. Ora si oppone la *sovranità* alla *proprietà* per assoggettare l'una all'altra, senza accorgersi che queste due idee sono di ordini differenti, e che non si possono mettere sulla stessa riga per istabilire i rapporti di una superiorità gerarchica della prima sulla seconda, la sovranità dovendo protezione alla proprietà e non esistendo ad altro fine: s'egli è vero che essa non possa imporre a questa un solo sacrifizio ingiusto, egli è perchè il principio del giusto non è in lei ed essa è obbligata di cercarlo di fuori. Vi ha dunque tra loro un terzo per dirimerle, e questo terzo è il diritto. Ora si cita questo luogo di Seneca, *omnia rex imperio possidet, singuli dominio*, in cui la morale stoica distingue, egli è vero, l'impero dal dominio, e riconosce con ciò l'indipendenza del diritto, ma il cui inconveniente è di supporre che il principe possegga al pari che gl'indi-

vidui, ma ad un altro titolo. Ora si allega il *dominio eminente*, appellazione francamente dispotica, che sente della sua origine feudale, che distingue e gradua due dominii, colloca l' uno al di sopra dell' altro, distrugge di necessità quello che rende subordinato, ed equivale ad una negazione della proprietà individuale. Che niuno vi s' inganni: questa non è una quistione di parole. Coloro pei quali il dominio eminente altro non è che un' inesattezza di linguaggio senza conseguenza, possono vederlo all' opera nell' istoria: nel XII secolo Filippo Augusto espelle gli ebrei dal regno, confiscandone i beni, e discaricando gli altri suoi sudditi dai loro debiti verso di essi, e ciò in virtù del dominio eminente; nel XVII secolo, dopo la rivocazione dell' editto di Nantes, Luigi XIV nega ai protestanti il diritto di espatriare, punisce gli emigranti colla confisca dei loro beni, proibisce ed annulla tutti i modi diretti o indiretti di disporne: e ciò anche in virtù del dominio eminente. Non gli si fa ingiuria coll' addossargli coteste colpe, alle quali ha servito, se non di causa, almeno di spiegazione. Ne abbiamo per pruova la teoria di coteste violenze, quale si trova, con un' approvazione assai poco mascherata, nell' antico Repertorio di giurisprudenza, e quale il Merlin l' ha conservata nel suo, senza dubbio come memoria storica (1): « Di tutte le leggi penali « fatte per impedire le emigrazioni, *le sole giuste* sono senza dub- « bio quelle che vietano ai fuggitivi di portar via con se le ric- « chezze che i loro antenati hanno ad essi tramandate, o quelle « eziandio ch'essi hanno acquistate nel regno mercè la loro indu- « stria. I vincoli di sudditanza e di cittadinanza sono necessaria- « mente subordinati alla condizione di dimorare in uno stato: non « si può al di là incatenare la volontà dell' uomo nè privarlo del « diritto che gli dà la natura di fermare il suo soggiorno in tal « luogo della terra che stimi opportuno. Bisognerebbe almeno per « questo un patto espresso fra la società e ciascuno degl'individui « che la compongono. Ma *per un giusto compenso*, la società fa- « cendo cessare la comunanza di tutti beni, di tutte le ricchezze « sparse nel suo territorio, non le ha scompartite tra i suoi mem- « bri, non ha dato loro il diritto di accrescerle, se non a patto che « continuerebbero ad essere cittadini: essa se ne è conservato il « *dominio eminente*: di sorta che un fuggitivo non può portar via « con se nè conservare nella fuga la sua privata fortuna, allo stesso « modo che il vassallo decade dal suo feudo dal momento che per « suo fatto non è più in istato di adempiere i doveri del vassallag- « gio: ei non può farsene giuoco in pregiudizio delle clausole del- « l'investitura e del dominio diretto riserbato dal sovrano signore ». Ciò è ben chiaro, e non dee più confutarsi che obbliarsi; ecco

(1) Vedi il Merlin, *Repertorio di diritto*, alla v. Religionarii, § 7.

come Filippo Augusto discacciò gli ebrei affatto nudi, e come i protestanti non salvarono le proprie persone dalle mani di Luigi XIV se non lasciandovi le loro spoglie.

Nulladimeno, nel detestare siffatta dottrina, non è da essere ingiusti verso l'antico reggimento: mal si caratterizzerebbe, anzi si calunnierebbe, se si giungesse fino ad accusarlo di avere avuto in non cale il diritto di proprietà. «—Gli altri diritti dei Francesi, dice Hello, di eguaglianza dinanzi alla legge, di sicurezza individuale, di libertà di coscienza, di libertà della stampa, e perfino il diritto di lavoro di cui fece un diritto di regalia, gli ebbe tutti negati, noi li teniamo dalla rivoluzione che su di lui gli ha conquistati. Ma riconosceva il diritto di proprietà, o per parlare più esattamente, lo praticava; in ciò appunto differiva dal puro despotismo. Nell'esecuzione delle opere pubbliche, indennizzava i proprietarii dispossessati, se non in virtù di un principio riconosciuto *a priori*, almeno per un sentimento di onestà, che faceva sì che all' amministrazione ripugnasse l'insignorirsi della roba altrui senza pagarla. Non è già che questo sentimento stesso fosse sempre efficace; in materia di polizia stradale, quando si trattava di aprire una strada o una via maestra si metteva troppo spesso l'indennità a carico delle proprietà vicine, di cui si supponeva o si esagerava la plusvalenza (1), ed in certi casi una consuetudine combattuta da Perrot, autore di un *Dizionario di polizia stradale*, sotto l'antico diritto ne dispensava al tutto; il principe se ne assumeva il peso per generosità (2). La morale, poichè non era altra cosa, la morale del potere diveniva più severa per la costruzione di un canale; l' utilità dell'intrapresa era più generale; la grandezza dell'opera e sovente la gloria v'interessavano direttamente il principe: *queste opere importanti*, dice lo stesso Perrot, *si fanno sempre a spese del re*; ed in fatti era di rito nei decreti di concessione una clausola colla quale il re prometteva l' indennità. L' editto di ottobre 1667, col quale Luigi XIV sulla fede del genio di Riquet ordinò la costruzione del canale del mezzodì, uno dei monumenti del suo regno, riporta la clausola in questi termini: « Le quali terre ed eredità saranno da « noi pagate ai particolari proprietarii secondo la stima che ne « sarà fatta dai periti nominati dai commissarii che saranno da noi « deputati... » Giudichiamo qui della differenza precisa di quel reggimento dal nostro: l' occasione è decisiva. Su tutte le altre parti del nostro diritto pubblico, accordando l' uno ciò che l'altro

(1) Arresto del consiglio di stato del 25 maggio 1705. Beaumanoir, cap. XXII, citato da Montesquieu, *Spirito delle leggi*, lib. XXVI, cap. 15.

(2) Alla v. INDENNITÀ. Vedi pure il *Trattato della polizia* di DELAMARRE.

negava, si valutano per opposizione, e non c'è altro a dire. Ma quando l'antico reggimento non negava ciò che il novello proclama, la differenza, perocchè sempre ve n'ha una, è da studiarsi. Il potere assoluto, in mani oneste, non fa concessione alcuna senza stipulare il diritto dei terzi; ma questa stipulazione non è mai altro che la condizione di un contratto; essa non equivale ad un principio permanente, generale, obbligatorio, al quale resisterebbe del resto la sua natura di potere assoluto; ha bisogno d'essere espressa, e grazie a lei l'imprenditore non è surrogato ai diritti del re se non con una restrizione. A questo modo Riquet, imprenditore a cottimo pel prezzo di 3,630,000 lire del canale del mezzodì, ne sopportò lealmente i pesi, e vi s'immortalò e ruinò ad un tempo. Ma sopprimete la clausola, e che accade? La sostituzione dell'imprenditore nei diritti del principe è pura e semplice; in faccia del principe sono collocati i terzi; il principe è quello ch'essi hanno a combattere; contro di lui cercano la protezione di una regola fissa, senza trovarla. Non ignoriamo la celebre formola, *salvo il nostro diritto in altre cose e l'altrui in tutte*, di cui la Camera delle richieste (1) ha fatto onore all'antico reggimento, che vede scritta in tutt'i decreti di concessione, e che vi sottintende quando non vi è; ma questa formola è vaga; essa riserva tutto e nulla decide; non dice dove sarà l'inviolabilità nel conflitto del diritto del principe e del diritto altrui; non è certo che l'abbiano sottintesa in tutto il regno, ed è a temere che sia un'usanza di qualche parlamento del mezzodì renduta universale ad un tratto da un sentimento di equità. Qualunque sia stata la sua estensione, è per lo meno dubbioso che abbia potuto lottare contro le teoriche generali del potere assoluto, teoriche che non si lasciavano dormire quando l'uopo se ne sentiva. Al dire di Saint-Simon quello stesso Luigi XIV sollecitò gli oracoli della Sorbona sullo stabilimento di un'imposta; ei ne ricevè questa risposta, che i beni dei sudditi erano suoi; egli credette alla risposta, poichè l'imposta fu fatta. Sotto il medesimo regno nel 1695, si pubblicò con privilegio ed approvazione del re un libro intitolato *Testamento politico del signor de Louvois*, nel quale quel principe lasciava che gli si dicesse: « Tutti i vostri sudditi, quali « che siano, vi debbono le persone, i beni, il sangue, senza aver « diritto di nulla pretendere. Sacrificandovi tutto ciò che hanno, « essi fanno il loro dovere, e non vi danno nulla, dappoichè tutto « è vostro. » — Una esatta parzialità non potrebbe conciliare ogni cosa col dire che il potere assoluto, impaziente per altro di un vincolo qualunque, acconsentiva nondimeno a non opprimere alla spicciolata? Esso riservava la teoria del dominio eminente per la politica, per lo stanziamento di un'imposta, per le emigrazioni che

(1) Decreto del 19 luglio 1827; Dalloz vol. xxvii, pag. 343.

aveva ordinate o divietate. Ma nella pratica cotidiana ei s' inchinava alla proprietà individuale che non comprometteva il suo principio ; l' arbitrio nelle grandi occasioni, la giustizia nelle piccole; nulla di più semplice :

> .... Ce sont-là jeux de prince
> On respecte un moulin, on pille une province (1).

Della espropriazione per causa di pubblica utilità.— Dovunque esiste la proprietà individuale, e l'interesse generale richiede la necessità della costruzione di grandi lavori, come l'escavazione di canali, l'aperture di strade pubbliche tanto ordinarie che ferrate, la edificazione di fortezze, l'innalzamento di fabbricati ec. ec., od il proprietario dei terreni necessari all'esecuzione di tali lavori acconsente, o la società , usando del diritto di sovranità che le compete, lo costringe a fare, mediante giusti compensi, il sagrifizio del suo diritto privato. In questo caso si verifica l' espropriazione della proprietà privata per destinarla alla formazione dell' opera di utilità generale dello Stato.

Il codice civile ha stabilito la massima che nessuno possa essere costretto a cedere la sua proprietà, o permettere che altri ne possa far uso, se non per causa di pubblica utilità e mediante un giusto e sicuro indennizzamento ; e che le norme a seguirsi in tali casi siano da leggi e regolamenti determinate ; e che quando le parti non siano di accordo avanti l'autorità amministrativa sullo ammontare dell' indennizzamento , le contestazioni sieno decise dai tribunali ordinarii.

Con una legge apposita adunque un saggio governo dettar deve le norme della competenza dell'autorità amministrativa nei casi di espropriazione, i modi di comporre davanti ad essa le quistioni che insorgessero nel corso delle relative operazioni , le regole da seguirsi per l' accertamento e la prestazione delle dovute indennizzazioni, e pel caso di non seguita conciliazione delle insorte controversie, la procedura a seguirsi avanti l'autorità giudiziaria, onde le medesime possono avere meno dispendiosa e più celere definizione.

Le opere di utilità pubblica sono determinate per leggi, le quali anteriormente alla promulgazione dello statuto chiamavansi *lettere patenti*, ma dopo l'attuazione dello statuto la sovrana provvisione con la quale dichiaransi opere di utilità pubblica i lavori intrapresi per conto dello Stato , delle provincie e de' comuni, delle società private ed anche de' particolari, deve ottenere la sanzione del parlamento e costituisce così una vera legge. Non sem-

---

(1) Hello, *Del regime costituzionale*, tit. v, § 2.

brando però necessario che si dovesse sempre dare una forma solenne alla dichiarazione di opere di utilità pubblica quando queste riferivansi a lavori di alta importanza, si stabilì con legge del 7 luglio 1854 che emanassero per decreto reale le dichiarazioni di utilità pubblica per l'esecuzione dei piani di ampliazione e di allineamento delle città e comuni adottati dai loro Consigli provinciali. — Altra modificazione venne fatta a questa disposizione con la legge sulle opere pubbliche del 20 novembre 1859, ove si stabilì che quando un progetto di un' opera pubblica è approvato dall'autorità competente, e n'è ordinata la esecuzione, l' opera stessa veste il carattere di pubblica utilità, e che i reclami in opposizione alla espropriazione che debbono portarsi unicamente contro l'utilità pubblica dell' opera, non possono far sorgere quistione alcuna sul progetto approvato dalla competente autorità.

Sebbene i termini di cui si è servito il legislatore nel dichiarare opere di utilità pubblica i lavori che si eseguono per conto del demanio, dei comuni ec. ec., sieno generici, tuttavia non ne consegue che qualunque lavoro ordinato dal demanio, debba considerarsi come opera di pubblica utilità. Così per esempio qualora una comunità devenisse alla costruzione di una casina, di un caseggiato, di un molino od altro edifizio destinato alla coltura delle terre e ad altri lavori ed industrie simili, in questi casi siccome le amministrazioni non agirebbero che nella qualità di proprietarii, perciò l'esecuzione di siffatti lavori non potrebbe propriamente considerarsi per un oggetto di utilità pubblica, ma avrebbe semplicemente di mira il vantaggio delle proprietà coltivate dalle stesse amministrazioni, e per conseguenza non presenterebbe un'interesse diverso da quello che avrebbe qualunque privato nello intraprendere lavori di tal sorta.

Sieno qualunque i motivi di utilità pubblica, che richiamino l'esecuzione di un' opera, l'esistenza di questa utilità è un fatto che dev'essere dimostrato, affinchè possa darsi luogo ad imporre ad un particolare l' obbligo di cedere la sua proprietà.

Per ottenere una siffatta dimostrazione la legge ha stabilito varie formalità che non sono sempre le stesse per ogni sorta di opere. La prima, al cui compimento la legge sottopone ogni domanda per dichiarazione, da chiunque essa venga fatta, è la presentazione di un progetto di massima, nel quale debbono essere indicati la natura delle opere, lo scopo a cui sono dirette, l' importare presuntivo della spesa ed i mezzi che si propongono per eseguirle.

Le espressioni usate dalla legge di progetto di massima indicano chiaramente che non si tratta di un progetto definitivo e compiuto, in cui sono spiegate tutte le particolarità ed i calcoli di esecuzione, ma bensì unicamente della presentazione di un progetto come

si direbbe preparatorio, contenente il piano generale e le disposizioni principali dell'opera. La formazione di questo progetto, richiedendo necessariamente il rilievo de'piani che debbono accompagnarlo, onde rendere più agevole l'eseguimento di questa preventiva formalità, la legge ha prescritto che gl'impiegati del genio e gli architetti incaricati di formare i piani di un'opera di utilità pubblica, avessero la facoltà d'introdursi nelle proprietà private per poter procedere alle operazioni dipendenti dalla loro commissione.

Tuttochè la legge parli in generale degli architetti e di opere di utilità pubblica, non se ne deve però inferire che la facoltà di introdursi nelle proprietà private sia altresì accordata indistintamente a tutte le persone dell'arte incaricate a formare i piani di opere ideate da società o da particolari, salvo in seguito ad invocare la dichiarazione di utilità pubblica.

Una siffatta estensione anderebbe poco di accordo con lo spirito che ha presieduto alla redazione di questa massima, specialmente per la distinzione radicale da essa stabilita fra'lavori di cui l'utilità pubblica è una conseguenza naturale della loro destinazione, e quelli a cui un carattere resta estraneo, e che non possono ottenere fuorchè in seguito ad una dichiarazione che ne cangi l'indole primitiva.

Per ciò che spetta adunque al rilievo dei piani preparatorii che precedono il progetto di massima, la facoltà accordata dalla legge dev'essere ristretta agl'ingegneri ed agli architetti muniti di una commissione che rifletta l'interesse della finanza, delle provincie o de'comuni; poichè quando riguarda persone dell'arte che procederebbero nello interesse di società particolari o di semplici individui, una tale facoltà non deve, salvo che se ne fosse ottenuta speciale autorizzazione, intendersi applicabile, se non che a quelle operazioni a cui devono procedere dopo che le opere designate sieno state di già dichiarate di pubblica utilità. Prima di questa dichiarazione non si saprebbe riconoscere in esse verun carattere di pubblica utilità, e considerar si dee che le proprietà senza eccezione alcuna sono inviolabili.

Conchiudiamo in fine col dire che il diritto che si riserba lo Stato di esigere da un cittadino il sacrifizio di una proprietà per causa di pubblica utilità, non è una eccezione al principio della inviolabilità della proprietà, poichè l'interesse che reclama questo sacrifizio o piuttosto la vendita di una proprietà, suppone che ciascun membro del corpo politico avesse a considerarsi tacitamente ad essere impegnato di render possibile un sacrifizio personale di ciò che gli appartiene per addirlo ad uso, utilità e benefizio di tutti i cittadini o per meglio dire al pubblico bene.

ARTICOLO XXX.

Nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle Camere e sanzionato dal Re.

Osservazioni. — È principio ricevuto da tutt'i pubblicisti quello cioè, che si spetti al potere legislativo il diritto di votare le imposizioni. Comechè il pubblico danaro, non si compone che di particelle di entrate versate dal popolo, giustizia esige, che questo potere sia consultato prima di determinarsene la quota: i suoi rappresentanti sono incaricati di rispondere sulla quantità dei sacrifizii che il popolo può fare.

Le imposte d'altronde sono il prezzo delle garentie; esse costituiscono un debito di coloro che li hanno. Spetta adunque ai rappresentanti dei diversi interessi della società il giudicare se queste garentie si sieno ottenute; e non è al certo probabile, che le due camere, si concertino, per rifiutare la votazione delle imposte, senza i più gravi motivi.

Altra importante considerazione.

Se il potere legislativo stabilisse non già anno per anno, ma una volta per sempre, la riscossione del pubblico danaro, essa correrebbe rischio di perdere la sua libertà, poichè il potere esecutivo, non più gli sarebbe dipendente, ed allorquando si ha un simile diritto per sempre, è egli assai indifferente che gli venga da se, ovvero da altri.

Le imposte adunque, debbono essere votate anno per anno.

È questa una garentia della fedele esecuzione delle leggi e delle moderazioni degl'introiti e delle spese pubbliche, il di cui eccesso comprometterebbe non solo le proprietà particolari, ma ancora le garentie pubbliche e private.

Quale garentia, in fatti, hanno i popoli nella rappresentanza nazionale riguardo le pubbliche gravezze che moltiplicate a talento del potere ministeriale dimezzano le loro proprietà? Imperocchè ben lieve è il principio dell'inviolabilità delle proprietà, se il proprietario deve abbandonare i frutti (sovente non sufficienti) al governo pel pagamento del tributo stabilito dal potere legislativo — Suppongasi un potere disposto a malversare le sostanze dei popoli, quale efficace ostacolo possono essi sperare contro le difficoltà del governo, quando mille sono i modi con cui un ministero può ingannare la rappresentanza nazionale e rendersela flessibile e compiacente? Di maniera che, come diceva un grande economista, se un tempo i governi si procuravano danari per mezzo de' soldati, e soldati per mezzo dei danari, *ora si possono procurare imposizioni*

per mezzo dei legislatori, e docili legislatori per mezzo delle imposizioni (1).

E che dovrebbe dirsi in riguardo ai tributi decretati da quelle assemblee nelle quali vi siedono membri, non per ragione di censo iscritti nelle liste elettorali, ma soltanto per la carica che esercitano? Ond'è che se per sinistra avventura trovasi un ministro di vacillante probità, non sostenuto da una ferma virtù, qual garentia può avere la nazione in una rappresentanza nazionale, la cui maggioranza non possa essere colpita da alcun tributo, o che può avere nell' imposta una speranza di personale vantaggio? Facile è ad un tal ministro di creare la necessità di nuove spese e di avere nella camera quell'assenso che lo rende al cospetto della nazione irresponsabile.

Ma abbandoniamo un argomento, il quale ci trarrebbe a ragionar troppo a lungo sopra quei difetti che possiamo dire comuni a tutt'i governi rappresentativi, nei quali è una derisione la dichiarata responsabilità dei ministri e dei loro agenti.—E ritornando al merito del principio, in virtù del quale nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle camere e sanzionato dal Re, nasce la quistione, *se le camere abbiano il diritto di negare il loro assenso per la riscossione delle imposte riconosciute necessarie per provvedere ai bisogni dello Stato; — e se le camere rifiutando le imposte necessarie agiscano dal loro canto costituzionalmente: e se in caso negativo, supposto il contegno incostituzionale delle camere, il governo possa per parte sua violare esso pure la costituzione riscuotendo le imposte senza l'assenso delle camere.*

Nella ipotesi che in un governo parlamentare si verifichino i

(1) Geremia Bentham, questo chiarissimo pubblicista, che gravi studii fece sulle assemblee legislative, dice: — « Sono innegabili i sofismi politici con cui l'autorità raggira le assemblee legislative, ora facendo uso di una cert'arte nella scelta delle quistioni che a quelle si sottomettono, e nella maniera di presentarle e di sostenerle; ora allarmando gli spiriti deboli col timore di rivolgimenti che possono compromettere le persone e le proprietà ; ora persuadendo altrui che l' unico mezzo di conservare la tranquillità pubblica sia quello di rafforzare la tranquillità, la quale è impossibile che sia forte senza certi abusi di cui si ha cura di dissimulare l'estensione ed i pericoli ; e gli uomini che vedono poco lungi nell'atmosfera politica non si accorgono che un abuso è un vizio interno che rode lentamente il corpo della nazione, e tosto o tardi adduce disordini che si debbono evitare. »

« Tutto ciò è così vero, che i governi meno amici di libertà si sono trovati spesso contenti di avere al loro fianco le assemblee legislative, mediante le quali si affrancavano di tutta l'odiosità annessa all'aumento delle imposizioni, serbandosi la dolce cura di spendere a piacimento il pubblico denaro. (*Sofismi politici*)

fatti dai quali sorge l'accennato dubbio, pare a noi che per la sua risoluzione debbasi partire dallo esame del punto a chi spetti giudicare della *necessità dell'imposta;* se questa *necessità* sia una conseguenza od il risultato di spese fatte per opere già state approvate dalle camere, e per le quali siano state stanziate somme insufficienti, ovvero in conseguenza di opere fatte eseguire dai ministri, senza autorizzazione.

Nel primo caso non è ragionevolmente presumibile che le camere non prestino il loro consenso per l'imposta, qualora sia chiaro che il governo difetta di altri mezzi, per compiere l'opera in corso, e sia perciò la necessità dell'imposta assoluta ed urgente — Dicemmo qualora il governo difetti in modo assoluto di altri mezzi; ed è pur questa una circostanza da essere dalle camere discussa, perchè se può essere necessaria la spesa, non sempre può essere necessaria una nuova imposta, essendo pur dovere delle camere di esaminare se con altri fondi dell'erario si possa più convenevolmente e con minore aggravio dei popoli provvedere ai bisogni dello Stato, e come questi bisogni siano stati dal ministero creati.

Riguarda il secondo caso, quello dipendente da domanda d'imposta per soppcrire alle spese per opere intraprese dai ministri senza averne ottenuta l'autorizzazione.—Il rifiuto del consenso per l'imposta può essere ingiusto, se l'opera venne consigliata nella urgenza d'imperiose e non prevedibili circostanze, le quali siansi verificate nel periodo di tempo in cui il Parlamento sia prorogato, ed il ministero si trovi nella impossibilità di ottenere l'approvazione delle camere. — Fuori di questa circostanza, le camere, che supponiamo non servili ai voleri ministeriali, sarebbero in certa guisa non immuni dalla pubblica riprovazione, se senza esaminare la necessità e l'urgenza dell'opera e della relativa spesa, assentissero alla proposta imposizione pecuniaria. — Se è necessario l'applicazione del noto assioma *principiis obsta* è certamente nel prevenire gli abusi ministeriali nelle pubbliche spese, che traggono seco aumento delle pubbliche tasse.

Se non è una lettera morta la disposizione che richiede il consenso delle camere nelle imposizioni, egli è certo che ogni tributo imposto o riscosso senza averne ottenuto il necessario prescritto consenso, è arbitrario ed incostituzionale, nel quale la nazione può vedere il primo atto sovversivo dei principii fondamentali del governo rappresentativo, non più fondato sulla legge ch'è conculcata dai ministri, ma unicamente protetto dalla forza materiale.

Non è il potere esecutivo ch'è giudice della necessità dell'imposta; nella sola rappresentanza nazionale risiede questo diritto; nè il governo è il censore legale del rifiuto della camera nel soddisfare alle di lui domande, nè l'arbitrio dei mezzi coi quali si possa o si debba provvedere ai veri e positivi bisogni dello Stato—

Sarà forse un atto incostituzionale la reiezione di un progetto d'imposta?

Se tale potesse giudicarlo e dichiararlo il governo, la legge perirebbe sotto il dispotismo ministeriale, assai più odioso e funesto ai popoli del potere di un monarca assoluto. — Sciolga il governo la camera: è questo l'unico diritto che in siffatte circostanze può egli legalmente, e costituzionalmente esercitare; ma riconosca nelle camere il diritto di censurare formalmente le proposte ministeriali ed all'uopo di dichiararle od ingiuste o dannose al popolo su cui non debbonsi accumulare aggravii inopportuni per inconsiderate spese. D'altronde un saggio e coscienzioso ministro ignorar non deve che generalmente i popoli giudicano della bontà di ogni pubblico regime dal modo con cui è rispettata la libertà industriale, e dal come sono tutelate le proprietà dei cittadini, e dal come sono queste falcidiate con pesanti pubbliche imposte.

ARTICOLO XXXI.

Il debito pubblico è guarentito.

Ogni impegno dello Stato verso i suoi creditori è inviolabile.

Osservazioni. — Dobbiamo considerare questa disposizione unicamente diretta ad aggiungere una nuova e più solenne guarentigia ai creditori dello Stato sul debito pubblico da esso contratto, tanto maggiormente che nella legge costitutiva del debito pubblico il principio della più ampia garentia e della più assoluta inviolabilità è nel miglior modo proclamato.

Domandasi però se tale garentia ed inviolabilità del debito pubblico renda immuni le relative rendite dai tributi di cui lo Stato in caso di necessità trovasse di colpire ogni ramo di redditi privati; e la risposta a questa domanda vien nettamente data dal celebre Droz, nei suoi *elementi di economia politica*, il quale osserva che se dopo di avere aperto un prestito, per esempio al cinque per cento, dopo averlo ricevuto senza condizione, volendo mettervi un'imposta, ciò sarebbe un fallimento uguale alla contribuzione stabilita, oltre di che le finanze non troverebbero in seguito chi nei futuri bisogni volesse imprestar loro denaro (1).

---

(1) Uno degli effetti più notevoli del carattere obbligatorio della legge, quello forse che più necessariamente lo presuppone, e di cui è più incapace per conseguenza il potere assoluto, è il credito pubblico. La prima condizione del credito è che sia capace di obbligarsi. Per fare dello Stato un debitore così strettamente tenuto come un semplice particolare, non è bastato di appoggiare il debito pubblico sulla legge; la legge, colla sua facoltà perpetua di abro-

Diamo qui una esatta idea sulla natura del debito pubblico; sul sistema di conversione, e sull'amministrazione che regola questa parte cotanto necessaria in uno Stato.

---

gazione, non poteva procurare la garantia; è stato d'uopo appoggiar la legge sulla costituzione, che è al sicuro dell'abrogazione per la via ordinaria. Solamente dietro questo doppio baluardo il debito pubblico ha trovato la sua garanzia. Ma supponete che la costituzione si abroghi come la legge, la garanzia svanisce: sarà come il mondo degli Indiani avente per base una tartaruga che essa stessa non ne ha alcuna.

I pubblicisti dell'antico reggimento avevano sul debito pubblico (dico sul debito pubblico, e non sui debiti personali del re) una dottrina curiosa a conoscersi, e che si trova trattata da Le Bret. — Le Bret si domanda *se il re è obbligato a pagare i debiti del suo predecessore, e se dopo i mutamenti che avvengono in un regno, i sopravvegnenti sono obbligati a pagare i debiti contratti per lo innanzi in nome del pubblico*; al che risponde distinguendo i regni patrimoniali, in cui il principe regnante viene a titolo di erede ed è tenuto pei debiti del suo predecessore, dai regni non patrimoniali, in cui il suo avvenimento ha luogo in virtù della legge del paese; in questo caso egli non è obbligato. Ora il regno di Francia è piuttosto successivo che ereditario, donde la conseguenza che quivi i debiti del principe non obbligano se non colui che gli ha contratti e non si trasmettono al successore: in altri termini, più il titolo pel quale regna è liberale, minor sicurezza si ha pei suoi creditori. Prosegue Le Bret: « Luigi XII si servì di questa ragione per « difendersi contro i creditori di Carlo VIII, che lo volevano co- « stringere a pagare i debiti del suo predecessore; perocchè loro « fece risposta di non essere suo erede ». Noi abbiamo veduto ai giorni nostri la stessa dottrina produrre gli stessi effetti in Ispagna, non pure da un regno ad un altro, ma sotto lo stesso regno e dopo un semplice cangiamento di forma nel governo. Ferdinando VII durante il governo delle Cortes fa un debito che si volge a sdebitare la Spagna verso la Olanda ed i creditori di Carlo IV; poi Ferdinando, sbarazzatosi delle Cortes, mercè le armi francesi, rientra a Madrid; i prestatori reclamano; egli non riconosce il debito.

In Francia governi differenti o nemici gli uni degli altri si succedono, la monarchia costituzionale alla monarchia assoluta, la repubblica alla monarchia, l'impero alla repubblica; non ve n'ha uno che non riguardi come solo mezzo di farsi acclamare, l'accettare egli stesso il debito di quello di cui prende il posto. La Costituente apre la rivoluzione con questa solenne dichiarazione: « L'as- « semblea si affretta a dichiarare, che non appena avrà, di concerto « con sua Maestà, formato i principii della rigenerazione naziona- « le, si occuperà dello esame della consolidazione del debito pubblico, « mettendo fin da ora i creditori dello Stato sotto la custodia del- « l'onore e della lealtà della Nazione francese ». Il Governo repubblicano il più radicale di tutti, il più disposto a romperla col pas-

Distinzioni del debito pubblico. — Il debito pubblico regolarmente si distingue in cinque categorie, quante sono appunto le trasformazioni di cui è suscettibile e da cui prende le diverse denominazioni, quindi si hanno: 1. Il debito ordinario; 2. il debito con annualità; 3. il debito vitalizio; 4. il debito fondato o consolidato; e 5. il debito ondeggiante.

1. Il *debito ordinario* si contrae col prendere ad imprestito un valore qualsiasi da restituirsi entro un tempo determinato coll'obbligo di pagarne ogni anno, sino a quel termine, il fissato interesse. — Non risulta nell'attuale ordinamento del debito pubblico del regno che finora siasi ricorso a cosiffatto sistema. Il montare stesso delle malleverie e cauzioni de' contabili non appartiene al

---

sato, a ripudiarne così gli oneri come i vantaggi, riassume in un solo tutti i debiti contratti prima di lui nell'interesse pubblico, senza distinzione di origine; dopo aver creato l'unità del debito pubblico, lo avvince, non già alle forme fuggitive della politica, ma alla persona eterna ed indefettibile dello Stato. « Il Gran Li- « bro del debito pubblico sarà il titolo unico e fondamentale di tutti « i creditori della repubblica; » e la repubblica decreta questo principio nella crisi più violenta dei suoi bisogni, delle sue recriminazioni e dei suoi pericoli.

Come la legge costituzionale sola può obbligar lo Stato, sola altresì rende possibile per esso l'ingegnoso modo di esonerazione ideato dal dottor Price, l'ammortizzazione. L'ammortizzazione si fonda sull'idea di una cassa particolare, che costituisce nell'amministrazione finanziera una persona distinta che ha esistenza e contabilità propria, un suo capitale inalienabile, che compra rendite sullo Stato, e che sostituisce se, mediante una vera novazione, ai creditori originarii, per farsi pagare dallo Stato le rendite che ha ricomprate, tenendosi così in disparte finchè la sua funzione non sia adempita, vale a dire fino all'estinzione del debito intero; nel quale tempo rientra, col capitale che le apporta, nell'amministrazione generale che esonera. Questa separazione della cassa di ammortizzazione dalla tesoreria, e l'inviolabilità temporanea del suo capitale, sono cose a cui non potrebbe arrivare quel potere che vien chiamato assoluto, e la cui gran miseria è l'impossibilità di vincolarsi, d'imporsi un limite e di rispettarlo, di fare a sè stesso un divieto e di non infrangerlo. Non v'ha altri che Dio il quale possa prendere con sè stesso impegni inviolabili, e nelle cose umane non vi ha che la legge costituzionale, la quale possa stabilire le vere relazioni di creditore a debitore fra lo Stato ed una persona di sua creazione. Epperò è da notare che l'antico reggimento tentò, mercè l'editto di dicembre 1764, di creare in Francia una cassa di ammortizzazione; ma come un uomo oberato che in un buon movimento d'animo raggruzzola i suoi risparmii per esonerarsi e cede tantosto alla tentazione di porvi su la mano, egli congiunse quella cassa alla tesoreria, mercè la dichiarazione del 10 agosto 1780, che è quanto a dire, la soppresse. Vedi Hello, *Del regime costituzionale*, part. II.

debito dello Stato, sibbene ad una speciale contabilità qual' è quella della cassa de' depositi e prestiti. — Seguirono è vero e possono seguire per l' avvenire delle suppeditazioni di fondi, anche con corrispondenza di interesse; ma tali somministrazioni di fondi non cadono nella categoria del debito ordinario nel senso ora detto, ed in ogni caso spetterebbero alla classe del debito fluttante, di cui qui in seguito parleremo.

2. Il *debito con annalità* presentasi sotto due forme assai poco differenti l'una dall'altra, e consiste o nel fare il rimborso a tempo fisso, aggiungendo ogni anno agl' interessi una porzione del capitale, o di estinguere il capitale mediante un interesse più elevato da pagarsi per un certo numero di anni, per esempio in 50, 60, 70 anni più o meno. — Della seconda forma il nostro debito pubblico non offre esempio, a meno non si voglia comprendere sotto tale classe il sistema con cui si ammortizza il prestito fatto dal tesoro inglese, come dalla legge degli 8 marzo 1855. — Alla prima forma invece trovasi modellato l' intiero debito pubblico dello Stato, compreso sotto il nome di redimibile, sia esso rappresentato da cedole portanti interesse ed obbligo di estinzione al corso, ovvero da obbligazioni ad interesse e premii, ad eccezione ben inteso del debito fondato di cui qui appresso parleremo.

3. Il *debito fondato* o *consolidato* è quello che somministra perpetuamente un interesse al prestatore, mediante la di lui virtuale rinuncia al ritiramento del capitale. È questo da lungo tempo il metodo che i governi, specialmente assoluti, prediligono; e sembra che l'abbiano adottato di preferenza, perchè questa specie di debito, dissimulando il capitale per lasciar soltanto vedere l' interesse, serve a nascondere la vera condizione in cui si trovano, e li libera dall' inquietitudine dei rimborsi.

4. Il *debito vitalizio* si costituisce mediante una rendita che si estingue con la morte del testatore. Esso differisce dalle annualità in ciò che in questo il termine dell'estinzione è determinato, mentre nell'altro va soggetto ad eventualità ignote, che possono renderlo più o meno lontano. Esso non è a confondersi colle tontine. Questa maniera di debito non esiste nelle serie in cui si divide il nostro debito pubblico; e ciò sta bene, perchè di tutt' i contratti di prestito questo, di regola, è sempre il più oneroso per la finanza che non è a condizioni uguali coi prestatori.

5. Finalmente evvi il *debito ondeggiante o fluttuante* ch' è formato dalla quantità dei buoni, a breve scadenza, emessi dal tesoro per supplire ad una deficienza del bilancio. — Un debito di tal fatta è un espediente per guadagnar tempo; esso non ha altra guarentigia tranne la confidenza che ispira l'amministrazione che lo crea. — È solamente da alcuni anni che s' introdusse in Italia l'emissione de' buoni del tesoro. È desiderabile, appena lo si possa

senza scapito alcuno, che questa facoltà sia ritirata. Ne sarebbe grandemente vantaggiato il piccolo commercio, l'industria ed il credito agricolo.

Il debito vitalizio ed il debito ondeggiante non fan parte del debito pubblico nel senso della legge organica che al proposito abbiamo in Italia.

Esaminato sotto questo aspetto, il debito è sempre il risultato di un imprestito consumato; esso suppone per parte del mutuatario un avere almeno uguale alla somma presa a mutuo che serve a guarentire il credito del mutuante. Questa guarentigia presso i governi sta nel prodotto annuale delle tasse o delle imposte. Un governo è in istato di solvibilità finchè può prelevare sulle rendite dello Stato di che far fronte agl'interessi, e cessa di esserlo tosto che le sue obbligazioni superano ciò che può percepire. Di qui la necessità che il debito pubblico non deve eccedere i limiti, che le rispettive condizioni economiche determinano per ogni singolo Stato.

Tutti i governi di Europa sono presentemente più o meno impegnati nel sistema dei debiti permanenti, da quello della repubblica di Brema, di pochi milioni, sino a quello della Gran Brettagna, che è di parecchie migliaia di milioni. I debiti delle potenze di Europa eccedono al dì d'oggi i quaranta migliaia di milioni, ed il governo della nostra Italia non potè sottrarsi alla legge comune. Circostanze eccezionali e straordinarie legittimano sino ad un certo punto l'origine del debito; non è però men vero che un'amministrazione saggia per le economie interne, avrebbe potuto risparmiare l'emissione di tanti milioni e milioni di rendita!

Della conversione della rendita. — Una quistione severamente importante non può qui venire trasandata: alludiamo alla conversione della rendita, quale appunto si operò in Francia alcuni anni addietro con successo il più soddisfacente. Tale quistione venne trattata con molta dottrina nel *dizionario di diritto amministrativo* stampato in Torino, ove gli avvocati Vigna ed Aliberti presero a combattere le opinioni che l'egregio Scialoia aveva espresse in senso contrario alla legalità della conversione. Noi traendola dalla voce *debito pubblico* stampata in detta opera la riportiamo per semplice intelligenza, lasciandone giudice il saggio criterio del lettore.

« Abbiamo veduto che il nostro debito pubblico è stato costituito in rendite al cinque per cento del capitale liquidato; le condizioni economiche dei varii paesi da alcuni anni a questa parte hanno subito delle profonde modificazioni; l'affluenza dei capitali, la concorrenza ed altre cause che ora non rileva il ricercare, mentre ne aumentano le offerte, ne diminuiscono la domanda; quindi per una naturale conseguenza delle leggi economiche, gli interessi dei capitali sono ridotti ad un tasso assai minore. In simile generale abbassamento del tasso degl' interessi, alcuni Go-

verni pensarono essere cosa assolutamente ingiusta che i soli creditori dello Stato avessero il privilegio di ricevere una tassa più elevata dei loro capitali, e ciò a danno della società, la quale ne soddisfa l' importare col mezzo delle pubbliche contribuzioni; quindi dichiararono che incominciando da un dato tempo, il tesoro pubblico avrebbe diminuito gl'interessi che esso pagava pel debito pubblico, aggiungendo inoltre che a coloro fra' creditori i quali non volessero acconsentire a questa riduzione di interessi, sarebbe stato libero di chiedere il rimborso del capitale. Il signor Scialoia che recentemente con tanto plauso dei piemontesi fu meritamente prescelto alla cattedra di economia politica nella regia Università di Torino, parlando della riduzione degl'interessi del debito pubblico, si esprime nel modo seguente: « Sotto una certa apparenza di regolarità, questo mezzo di ridurre la rendita nasconde « una folla d'inconvenienti. Primo di tutto esso cangia sul fatto « di una sola delle due parti, le condizioni essenziali del prestito « fatto allo Stato. Infatti il creditore ha collocato in tal maniera i « suoi capitali, perchè egli aveva la certezza di ricevere, per tutto « quel tempo che egli voleva, l' interesse stipulato nel suo titolo, « e che lo Stato si è obbligato di pagargli. In secondo luogo è « necessario avvertire che questa quistione può nuocere all'ultimo « acquisitore del titolo, il quale lo ha pagato ad una somma maggiore del pari, per la fiducia che egli aveva nella tassa delle « rendite, e per qualunque altra ragione; e così questa riduzione « lo sottoporrà ancora ad un'altra perdita, producendo l' abbassamento dei fondi pubblici ». — Gli autori del Dizionario non credettero abbastanza di accettare le addotte ragioni.

« Prima di tutto, opponevano, gli egregi avvocati Vignà ed Aliberti, che lo Stato per quanto spetta al debito pubblico non si trova in condizioni diverse di qualunque altro debitore ordinario, epperò può invocare quei generali principii di diritto che reggono comunemente le relazioni fra il debitore ed il creditore, e qui presentavano la quistione se il debitore ha egli il diritto di liberarsi dalla sua obbligazione anche prima del termine stabilito pel pagamento del suo debito? L'opinione affermativa in tesi generale, non può incontrare alcuna difficoltà, imperocchè il debitore ha sempre il diritto di pagare prima del termine, ad eccezione che il termine fosse stato stipulato nello interesse del creditore. Infatti vediamo essere stabilito tanto dal diritto romano, quanto dalle moderne legislazioni che il termine si presume sempre stipulato in favore del debitore, quando non risulti dalla stipulazione o dalle circostanze che siasi convenuto egualmente in favore del creditore; ad eccezione adunque di una particolare stipulazione la quale assicura un termine a vantaggio del creditore, è cosa certa che può lo Stato in qualunque tempo rimborsare ed estinguere il debito pubblico ».

« Quando adunque lo Stato dichiara la determinazione in cui è di ridurre l' interesse del debito pubblico, lasciando però libero a chiunque il chiedere il rimborso del suo credito, non è vero che il governo cangi le condizioni essenziali del prestito , ma bensi esso fa due operazioni fra di esse distinte e separate ; colla prima esso estingue il suo debito pubblico , e con l' altra ne apre uno nuovo a vantaggio di coloro, i quali credendo di loro convenienza di acconsentire alle nuove determinazioni, invece di chiedere il rimborso si dichiarano pronti ad accontentarsi di un minore interesse. Similmente a nulla giova il dire che queste operazioni siano il fatto di una sola delle due parti; imperocchè provato che il debitore abbia il diritto di pagare prima della scadenza, e che il creditore non possa opporsi, poco o nulla rileva che il pagamento segua in forza di reciproco consenso delle parti, o in virtù della volontà di quella fra le medesime, che dalla legge ha la facoltà di volere, e di agire in un modo piuttosto che in altro. »

« D'altronde non è meno esatto il dire che nel caso concreto vi sia il fatto di una sola delle parti, poichè dato che il termine al pagamento sia stabilito a favore del debitore, e non del creditore, ad eccezione di convenzioni o di circostanze speciali, nel caso che il debitore profitti del diritto che la legge gli attribuisce, si ha per sottinteso il consenso del creditore, il quale non avendo stipulato il termine a suo favore deve supporsi essersi volontariamente assoggettato al disposto della legge comune. »

« Però, soggiunge l'onorevole Scialoia, il creditore aveva la certezza di ricevere per tutto quel tempo che egli voleva l' interesse stipulato nel suo titolo; ma noi osserviamo che la cosa è appunto il contrario; poichè il creditore non ha mai potuto avere una tale certezza, mentre doveva sapere che lo Stato poteva estinguere il suo debito in ogni tempo ai termini dei generali principii di diritto, e se lo Stato può estinguere il debito , esso può anche mettere il creditore nell'alternativa o di essere rimborsato del suo capitale o di assoggettarsi alla riduzione della rendita a suo beneplacito ».

« Ben sappiamo, continuano, che il sullodato Scialoia potrebbe rispondere che nelle parziali estinzioni del debito pubblico, il danno non può essere grave, in quanto che col mezzo delle assicurazioni contro l'estrazione, i banchieri fanno concorrere tutt'i portatori di titoli sul governo, e per tal modo il pregiudizio resta egualmente ripartito tra tutt'i creditori, ed anzi rimane un lucro pei banchieri medesimi, la qual cosa non potrebbesi fare quando si facesse il rimborso generale del debito pubblico. Ma anche qui facciamo presente che simili considerazioni non possono avere per effetto di modificare in alcuna maniera i diritti spettanti al governo. poichè sarebbe renderlo mallevadore di fatti e di eventualità alle quali esso è affatto straniero ».

« Del resto sia pure che qualora il governo riducesse l'interesse del debito pubblico vi potessero essere creditori danneggiati dalle loro particolari speculazioni, noi osserveremo che in qualunque siasi ipotesi sarebbe pur sempre meglio cbe soffrissero un danno alcuni individui che l'intiera nazione, la quale si vedrebbe obbligata a continuare un pagamento d'interessi ad un tasso troppo elevato e fuori del comune, la qual cosa col non permettere la diminuzione delle pubbliche contribnzioni può avere una funesta influenza sulle sorti economiche del paese ed impedire il progressivo sviluppo della materiale prosperità. »

« Il signor Scialoia continua dicendo, che credesi potersi rimediare agl'inconvenienti da lui accennati, facendo conoscere lungo tempo prima l'intenzione di ridurre la rendita, la qual cosa equivale ad un avvertimento dato ai terzi di non più comprarne sulla fede, delle obbligazioni primitivamente contratte, le quali consistevano nel pagare un certo interesse per tütto il tempo in cni il creditore voleva conservare il suo titolo di credito. La conseguenza di un tale avvertimento è di far diminuire la domanda di questi fondi, e per conseguenza il loro valore, di maniera che se si evita la perdita alla quale sarebbero esposti i nuovi acquisitori, non si evita quella che debbono subire coloro, i quali hanno già pagato più che il pari, e forse anche quelli i quali, si sono trovati i primi portatori del titolo, se ancora ve ne esiste, poichè il solo annunzio della riduzione può fare abbassare il corso al di sotto del pari ».

« Anche qni non possiamo andare di accordo col sig. Seialoia. Supponiamo che il governo francese facesse spargere la voce da qualche giornale ministeriale ch'è nella intenzione di ridurre l'interesse del debito pubblico; questo solo annunzio certamente avrebbe per effetto di alterare il corso delle rendite, ma certamente non basterebbe per farne abbassaro il valore sino alla pari; finchè la legge non fosse presentata ci sarebbe sempre luogo a dubitare, tanto più che si nella camera de'deputati, come in quella de'pari molti si dichiararono contrarii ad una simile misnra. Il corso del debito pubblico per tal maniera rimarrebbe fluttuante e crescerebbe e diminuirebbe a vicenda, a misura che l'intenzione del governo si facesse più o meno manifesta, o presentasse maggiore o minore probabilità di riuseita. Una tale condizione di cose metterebbe i possessori dei titoli di credito nel caso di alienarli con lieve perdita sul prezzo di acquisto ad altri, i quali alla lor volta potrebbero correre l'eventualità dell'accrescimento o dell'abbassamento del corso, e provvedere ai loro interessi secondo le circostanze. La conseguenza di un simile maneggio certamente sarebbe quella di ripartire sopra un maggior numero d'individui il danno che può avvenire, evitando che colla inopinata determinazione di ridurre l'interesse, il valore delle rendite si abbassi ad un

tratto ed a carico di un solo individuo, dal prezzo del corso alla pari. Il mezzo proposto adunque non ha quegl'inconvenienti che il sig. Scialoia sembra avere preveduti; in ogni ipotesi crediamo di dover soggiungere che quando anche queste precauzioni non riuscissero pienamente, sarebbe pur sempre vero che simili considerazioni non gioverebbero per rifiutare al governo il libero esercizio di un diritto che le leggi assicurarono a qualunque individuo. »

« Il sig. Scialoia non disconosce che allorquando le circostanze economiche di un paese hanno prodotto un generale abbassamento nella tassa degl' interessi, è ingiusto che i creditori dello Stato ne ricevono uno più elevato a danno della società che deve sopperirvi colle imposizioni; ma conchiude col dire che ciò ch'è utile quanto alle cifre, non lo è sempre quanto alla morale, e che anche all'interesse generale non si deve sacrificare se non colla più grande precauzione, o piuttosto non si deve sacrificare mai la fedeltà la più scrupolosa dovuta ad ogni promessa fatta, ad ogni contratta obbligazione. Crediamo una tale conclusione non meno esatta dai ragionamenti sopra riferiti: qui non si tratta di sacrificare la morale all'utilità, nè all' interesse pubblico la santità delle convenzioni, ma bensì si tratta di vedere se lo Stato abbia un diritto che compete ad ogni cittadino, e ci sembra di avere chiaramente dimostrato che lo Stato può ridurre nel modo sopra esposto l'interesse del debito pubblico, e lo può senza ledere alcun principio di morale e senza sagrificare alcuna promessa, con tutta coscienza e con tutta legittimità. »

« La quistione poi di sapere se al governo convenga ridurre la rendita, avuto riguardo alle particolari circostanze, è una controversia politica e finanziera che noi ci asterremo dall'esaminare, e ci limitiamo a conchiudere che quando il governo lo creda opportuno può in diritto e con tutta giustizia ridurre l' interesse del debito pubblico, con che si dichiari contemporaneamente pronto a rimborsare i creditori che credessero di poter trovare un più conveniente impiego ai loro capitali. »

Esposte nella loro integrità testuale le considerazioni con cui nello interesse della patria gli onorevoli Vigna ed Aliberti propugnavano così vivamente la legittimità dell' operazione riduttiva degl'interessi, la quale a quell'epoca pareva doversi di mese in mese compiere dal governo piemontese, noi ci troviamo in dovere di esprimere, qualunque siasi, anche la nostra opinione. Noi lo faremo con franchezza, per quanto dolorosa possa sembrare per lo Stato la conclusione a cui ci troveremo condotti.

Noi ammettiamo in principio che la conversione della rendita sia una operazione per se stessa legittima e legale; ma neghiamo che possa legalmente applicarsi al nostro debito pubblico a fronte della legge costitutiva del medesimo. — E per verità riducendo

alla loro più semplice espressione tutti e singoli gli argomenti addotti a sostegno della propria tesi dagli autori del dizionario amministrativo, si deduce, che, per loro, il cardine della quistione consiste nel dimostrare che non essendo fissato un espresso termine per lo sdebitamento del capitale, rimaneva in piena balia del governo di liberarsi dal debito a qualunque epoca meglio gli talenta; per cui l'offerta fatta al creditore di ritirare il suo capitale o di lasciarlo nelle mani del governo ad un tasso d'interesse inferiore a quello dapprima promesso, si presenta sotto caratteri affatto leciti e legali.

Ora egli è men vero che nella legge costitutiva del debito pubblico non trovisi fissata l'epoca dello sdebitamento. Questa epoca non è indicata per giorno, per mese ed anno, perchè la forma e la entità dell' estinzione essendo determinate in parte dai fondi che di semestre in semestre si fanno disponibili e che nella loro quotità possono risultare minori o maggiori secondo la eventuale caducità di cedole in corso e la diversità dei prezzi di quelle acquistate al corso, non è possibile stabilire a priori quel giorno, quel mese, quell'anno; ma non cessa perciò il debito di avere basi fisse che ne regolano la estinzione, e, come tali, equipollenti alla designazione numerica dei termini per l' effettuazione dell'estinzione de'medesimi.

Allorquando prometto al mio creditore di pagare il mio debito in capitale ed interessi mediante un fondo di ammortizzazione fisso od anche variabile, in ragione di predeterminate condizioni immutabili, i termini per lo successivo rateale rimborso rimangono determinati e stabili nel modo più assoluto ed invariabile. Essi non possono nè accelerarsi, nè rallentarsi, nè sospendersi. Quindi le leggi civili che prescrivono che il mutuatario è obbligato a restituire le cose ad esso date a mutuo, al tempo convenuto non potendo ricevere la piena ed assoluta sua applicazione, mal sarebbe assistito in diritto il mutuatario che intendesse anticipare, contro il volere del creditore proprio, l'estinzione del suo debito, nella stessa guisa che non sarebbe lecito a quest' ultimo di domandare il rimborso prima dei termini convenuti.

Molte altre ragioni di equità militano contro la conversione della rendita, e prima di tutto si potrebbe chiedere con qual principio di giustizia il governo nei tempi in cui i capitali sono scarsissimi, e gl' interessi onerosi, possa arbitrarsi di sospendere l' estinzione al corso fissato dai patti convenzionali, concorrendo con tali sospensioni a deteriorare il valore venale delle cedole nell' epoche appunto in cui esse trovansi in discapito?

La ragione che si vuol desumere dalla sconvenienza di far prestiti onerosi per ammortizzare il debito costituito, non regge. Il privato che ha mutuato il proprio danaro al governo sotto patti

certi e determinati non è tenuto a sottostare in proprio ad un onere che debbe colpire l'universalità dei cittadini. La creazione di un prestito è un contratto sinallagmatico tra il mutuante ed il governo. Se il governo per sopperire al pagamento degl'interessi od alla promessa estinzione, difetta di capitali, non può prelevarli sul fondo destinato al soddisfacimento di tali obblighi, ma deve trovarli altronde, sicchè le conseguenze pecuniarie del nuovo mutuo ricadono come di diritto sulla finanza dello stato e non ad ingiusto carico di quelli che non esitarono di affidare i loro averi alla fede e alla probità del governo.

Noi quindi crediamo coll'onorevole Scialoia che allo stato della legislazione italiana la conversione della rendita non potrebbe operarsi legittimamente, e che quindi il governo debba ricercare altronde i mezzi da introdurre quei miglioramenti e risparmi, che non potrebbe ottenere da quella operazione se non a discapito della probità amministrativa, e violando apertamente ogni principio di equità e di giustizia; e per siffatte considerazioni facciamo eco alle dotte teorie esposte dall'onorevole Scialoia.

È tale quindi la formola solenne con cui l'art. 31 dello statuto ha voluto proteggere i diritti di coloro che nei tempi meno prosperi non esitarono di fiduciosamente depositare nelle casse dello stato le loro risorse ed i loro risparmi—Così fu formalmente confermata la promessa che il principe, a nome anche de'suoi reali successori, aveva proclamato che il debito pubblico era guarantito, e che ogni impegno dello Stato verso i suoi creditori era inviolabile.

Dell'amministrazione del debito pubblico. — La legge organica del 10 luglio 1861 che regola la materia del debito pubblico del Regno d'Italia è poggiata sulle seguenti massime.

— Nessuna rendita potrà essere inscritta sul gran libro se non in virtù di una legge.

— Le rendite iscritte sul gran libro non potranno mai in nessun tempo, o per qualunque causa, anche di pubblica necessità, venire assoggettate ad alcuna speciale imposta, ed il loro pagamento non potrà mai in nessun tempo, o per qualunque causa, anche di pubblica necessità, venir diminuito o ritardato.

— La prima assegnazione da farsi nel bilancio di ciascun anno sarà la somma necessaria pel pagamento delle rendite che costituiscono il debito pubblico.

— All'estinzione del debito pubblico provvederanno le leggi annuali del bilancio.

— L'amministrazione del debito pubblico è posta sotto la vigilanza di una commissione, il cui rendiconto dovrà essere presentato al parlamento.

— Le rendite sono iscritte o a *persona determinata*, od al *portatore*. Le prime sono rappresentate da titoli nominativi, le seconde da titoli al portatore.

— I titoli nominativi consistono in un *certificato* dell' iscrizione della rendita. I titoli al portatore consisteranno in *cartelle* staccate da un registro a matrice: ogni cartella avrà una serie di cedole (*vaglia* o *coupons*) pel pagamento della rendita in rate semestrali.

— Le cartelle sono a rischio e pericolo de'portatori.

— Le iscrizioni nominative dovranno essere fatte a nome di una sola persona e di un solo stabilimento o corpo morale. Potranno farsi a nome di più minori o di altri amministratori, purchè sieno rappresentati da un solo tutore, curatore od amministratore.

— Le iscrizioni a nome dei minori o di altri amministratori porteranno la menzione dello stato e della qualità dei titolari, ed il nome del tutore od altro legittimo rappresentante della persona o del patrimonio cui spettano. I tutori, curatori, od amministratori sono responsabili della mancanza di tale indicazione.

— Le case di commercio dovranno inscrivere in nome della ditta o ragion di banca o di commercio regolarmente notificata al tribunale competente.

— L'amministrazione del debito pubblico riconosce soltanto l'individuo iscritto sul gran libro come proprietario della iscrizione nominativa.

— Le iscrizioni *nominative* potranno trasferirsi, dividersi o riunirsi sotto gli stessi o sotto altri nomi a volontà dei titolari. Potranno tramutarsi in iscrizioni al portatore qualora non siano soggette a vincoli.

— Le iscrizioni al *portatore* potranno dividersi, riunirsi o tramutarsi in nominative a semplice richiesta dell'esibitore.

— Le traslazioni delle iscrizioni *nominative* potranno effettuarsi: mediante convenzione notarile o giudiziale; mediante dichiarazione fatta presso l'amministrazione del debito pubblico dal titolare o da uno speciale procuratore, nominato in forma autentica; e mediante l'esibizione del certificato portante dichiarazione di cessione con firma del titolare autenticata.

— La traslazione delle iscrizioni nominative potrà anche operarsi per decisione del giudice, passata in giudicato, che espressamente la ordini, e che sia essa pure accompagnata dal certificato d'iscrizione.

— La traslazione agli eredi legatarii ed altri aventi diritto nei casi di successione testamentaria o intestata, avranno luogo previo deposito in originale od in copia autentica del titolo legale a possedere. — Nel caso di contestazione pel diritto a succedere, la traslazione non potrà aver luogo se non sia prodotta anche la decisione giudiziale e che essa sia passata in giudicato — Nei casi di cessione di beni o di fallimento si applicheranno le leggi in vigore sulla materia, e le traslazioni avranno luogo in conformità delle ordinanze e delle sentenze dei giudici competenti.

— Allorquando sopra istanza di chi ha una ipoteca speciale o convenzionale sulla iscrizione nominativa è seguita la vendita forzata della rendita, può il compratore in ordine all'atto d'acquisto ottenere la traslazione al proprio nome, e se il possessore vincolato rifiuta la consegna del certificato, non è necessario farne il deposito.

— Le iscrizioni nominative, benchè mobili, potranno essere sottoposte a vincolo o ad ipoteca speciale e convenzionale, sia mediante atto pubblico, sia mediante dichiarazione presso l'amministrazione del debito pubblico fatta dal titolare o dal suo procuratore speciale e certificata da un agente di cambio, notaio o altro pubblico funzionario che assicuri l'identità e la capacità del dichiarante.

— L'usufrutto vitalizio non è ammesso a favore di più persone se non congiuntamente. Quando è a favore di una sola persona, non potrà durare oltre ai trent'anni. Dell'ipoteca e del vincolo sarà fatta precisa annotazione sul certificato d'iscrizione.

— Il vincolo e l'ipoteca saranno identicamente conservati, e trasportati nei passaggi e traslazioni delle iscrizioni.

— Una iscrizione non può essere soggetta che ad un solo vincolo o ad una sola ipoteca.

— Le iscrizioni al portatore non possono sottoporsi a vincolo.

— Le iscrizioni nominative non sono soggette ad opposizione nei seguenti casi: 1. in caso di perdita o smarrimento del certificato d'iscrizione; 2. in caso di controversia sul diritto a succedere; 3. in caso di fallimento o di cessione di beni;

— Nel caso di perdita di un certificato d'iscrizione nominativa, il titolare o il suo legittimo rappresentante può ottenerne il duplicato, dopo sei mesi, dalla notificazione che si farà di tale dispersione nel giornale uffiziale.

— Le iscrizioni sottoposte a vincolo o ad ipoteca non potranno essere rese libere che pel consenso del creditore o per autorità del giudice.

— Le iscrizioni sottoposte ad ipoteca nello interesse dello Stato e della pubblica amministrazione, saranno rese libere o trasferite in tutto o in parte a favore del governo per determinazione delle autorità competenti.

— In nessun caso sarà ammesso sequestro, impedimento od opposizione di sorta sulle iscrizioni di rendita al portatore.

— La rendita annua sarà pagata in due rate uguali, alla scadenza di ogni semestre: il pagamento delle rate della rendita nominativa si fa verso quietanza; il pagamento della rendita al portatore si fa verso consegna della cedola.

— Le rate semestrali non reclamate per il corso di cinque anni continui dalla scadenza, sono prescritte.

ARTICOLO XXXII.

È riconosciuto il diritto di adunarsi pacificamente e senz' armi, uniformandosi alle leggi che possono regolarne l' esercizio nell' interesse della cosa pubblica.

Questa disposizione non è applicabile alle adunanze in luoghi pubblici, od aperti al pubblico, i quali rimangono intieramente soggetti alle leggi di polizia.

Osservazioni. — L' associazione è una caratteristica dell' uomo. È proprietà dell'essere ragionevole di unire le sue forze con quelle dei suoi pari per raggiungere un distinto e determinato scopo della vita. Essendo varii i fini, varii pure debbono essere i modi di associazione per ottenerli. Deriva pertanto dall' indole della natura umana il diritto di consociazione per l' esercizio e per lo svolgimento delle facoltà in vista di un particolare intento. Il negarlo, osserva l'Ahrens, equiparerebbe l'uomo al bruto a cui manca il dono del consorzio razionale.

L'associazione si manifesta come uno dei più efficaci mezzi di educazione politica e sociale, come una delle più valide leve di che si valga l'incivilimento. Mercè l'unione impararono gli uomini a meglio discernere e conoscere gli obbietti di comune utilità; a ponderare la gravità degli ostacoli che si oppongono alle desiderabili innovazioni. L'associazione sola rende possibili le maravigliose imprese compiute dal mondo moderno; e quei popoli che hanno pei primi consacrato questo salutare principio, avanzarono sopra tutti gli altri nella via del progresso, della civilizzazione e della prosperità (1).

Nelle colleganze di commercio, d' industria, di beneficenza, di pietà, di scienze e di lettere, il governo non eserciterà altro uffizio tranne quello di tutore che gli compete sopra qualsivoglia socievole operosità, affinchè non rimanga offeso il diritto comune o il diritto privato. Lo stesso dicasi delle pacifiche adunanze politiche, dei circoli e simili. Esse sono una conseguenza della libertà di associazione e derivano più specialmente dal diritto di libera opinione e di libera discussione sulle cose di Stato che compete al cittadino. Se tali riunioni si considerano in se stesse, astraendo dalle circostanze speciali di tempo e di luogo, non possono ragionevolmente condannarsi, anzi a primo aspetto sembrano commendevoli come quelle che mantengono vivo l' amore della cosa

(1) Vedi Ahrens, *Corso di diritto naturale* ove ragiona della società e del diritto di associazione.

pubblica, e giovano a dar forza alle diverse opinioni. Ma l'esperienza ha dimostrato a molti popoli di quanti pericoli sieno esse occasione e di quali civili tempeste eccitatrici perpetue. — « La maggior parte degli Europei, scrive il TOCQUEVILLE nella sua opera sulla democrazia americana, considerano ancora l'associazione come un'arma di guerra che si foggia a tutta furia per provarla tosto sul campo di battaglia. Si radunano essi per discutere, ma il pensiero dell'azione prossima preoccupa tutti gli spiriti. Un associazione è un esercito; parlano per numerarsi, per infiammarsi, e poi piombano sul nemico. Le vie legali si giudicheranno mezzi, ma non sono mai l'unico modo di riuscita » (1). Verità innegabile è questa, che si riscontra nella storia cominciando dai Giacobini di Parigi e venendo fino al circolo dei popoli di Firenze. I circoli si piantano come rivali delle assemblee deliberanti; ne sindacano le opere, si credono o vantano quali rappresentanti veraci della volontà nazionale. Il male si è che non trovano nel loro seno contradittori; chi siede in bigoncia e chi lo applaude concorrono nelle stesse idee; le più avventate opinioni, le più eteroclite sentenze corrono come zecchini di Venezia; e chi più grosse le snocciola, maggiore entusiasmo susciterà nel popolo sovrano. Nei momenti procellosi, nei tempi di crisi torna impossibile il governare in mezzo agli urli di questi antri di frenetici.

È la permanenza dei circoli che produce gl'inconvenienti accennati, poichè non bisogna confondere nella stessa disapprovazione le adunanze aventi uno scopo definito, quali, a cagione di esempio, sono le riunioni elettorali preparatorie ed i convegni fatti per un determinato oggetto, compiuto il quale si sciolgono come i *meetings* inglesi. I primi formano, a così dire, uno Stato nello Stato, un potere illegale gareggiante col potere nazionale; le seconde sono una solenne manifestazione di opinioni e di volontà che fanno fede di un provvedimento dell'amministrazione. Tuttavia sarebbe imprudente, per non dire ingiusto, il proibire assolutamente i circoli; il buon governo non deve mai guerreggiare la libertà quando anche gli paia incommoda, se non dirompa in licenza e minacci la sicurezza pubblica ch'è il diritto di tutti. La pubblicità è la condizione che vuolsi ad essi imporre; quindi invigilarli, e se divengano semenza di scandali e di perturbazioni, chiuderli in nome della legge.

Noi crediamo che o tosto o tardi i conventicoli permanenti di necessità siano per farsi o ridicoli o perniciosi. Ebbero il primo esito i circoli del Piemonte e si spensero come lampade cui venga meno l'alimento; ma altrove furono causa di mali innumerevoli e lo saranno finchè l'albero delle pubbliche libertà non sia radicato

(1) TOCQUEVILLE, *Della democrazia in America*, Parigi 1860.

e fatto sangue del popolo. Giorgio Wasingthon lasciò questo ricordo ai suoi concittadini: — « Somiglianti associazioni servono ad organizzare le fazioni, a conferirvi una forza straordinaria ed artificiale, a sostituire alla volontà della nazione, espressa dai suoi delegati la volontà di un partito, la volontà di una minoranza debole ed artificiosa. Uomini ambiziosi destri, senza principii, uomini che spezzerebbero in seguito gl' istromenti dei quali si fossero serviti per acquistare un ingiusto dominio, potrebbero valersi di queste società per usurpare il potere del popolo ed afferrare le redini del governo. »

Epperò nella classe dei diritti dei cittadini, lo statuto riconosce, e conferma pur quello di adunarsi, cioè il diritto della libera comunicazione delle idee sopra tutto ciò che può interessare l'umanità e la nazione; ond'è che le istesse politiche istituzioni, le leggi medesime possono formare oggetto di libero esame, in private adunanze: e la legge si limita a rischiarare che le adunanze devono essere pacifiche, e senz'armi, tenute in conformità delle leggi che possono *regolarne l'esercizio* nello interesse della cosa pubblica, ed in luoghi non pubblici, poichè quanto a quelle che si praticano in luoghi aperti al pubblico, rimangono le medesime soggette alle leggi di polizia. — Ma imperfetto, o nullo è nella sua applicazione il principio quando difettasi della legge che deve regolarne l'esercizio; ond'è che la mancanza di questa legge ben può essere motivata in favore dell'arbitrio di un ministro che veda nelle particolari riunioni un mezzo efficace di ragionata censura dei suoi atti, se per avventura sono sfuggiti alla libera stampa.

È interesse della società che con legge siano determinati i principii che debbono moderare l'esercizio del diritto di associazione accordato dallo statuto, perchè ella è verità notissima che gravi inconvenienti possono essere prodotti anche da cose di certissimo vantaggio, se difettasi di saggi regolamenti che ne reggano l'esercizio; e che quella forza produttiva del bene, può essere cagione di disordine. Ciò deve prevedere e prevenire un saggio legislatore, esaminando innanzi tutto se il popolo sia giunto a quel grado di maturità di senno civile e politico necessario a ben giudicare nell'insorte politiche quistioni, del merito di un cittadino o di un atto qualunque del governo, essendochè le leggi che dirigono l'esercizio del diritto di discutere delle pubbliche cose, mancano al loro scopo, qualora le sancite disposizioni non sieno quali i tempi, e le opinioni generali le consigliano.

Se lo stato generale della società, non basta sempre all'uomo, il quale sovente è costretto a contrarre particolari relazioni con altri individui onde procacciarsi quei lumi senza dei quali mancherebbegli il mezzo di giovare alla società e di concorrere efficacemente al perfezionamento di ogni civile o scientifica istituzione; se le

private riunioni giovano moltissimo a questo scopo, possono però verificarsi tempi in cui siffatte adunanze anzichè esser proficue riuscir possono pericolose: *Nei tempi di politiche fermentazioni*, scrive Foucart, *l'associazione sovente fornisce ai malcontenti ed ai faziosi i mezzi di controporre al governo una resistenza sempre pericolosa, e menare ancora il paese agli orrori della guerra civile*; ed è perciò, che egli avvisa, che un governo deve con sagge disposizioni sottoporre le stesse adunanze all'adempimento di quelle formalità e di quelle prescrzioni che prevengano quei pericoli, che sovente sono d'inevitabile conseguenza del libero esercizio del diritto dei cittadini di adunarsi.

La legge che ne modera l'esercizio dev'essere una legge di guarentigia del diritto medesimo, ossia del principio che pur costituisce una guarentigia della monarchia costituzionale, osservando un dotto scrittore che, *nella monarchia parlamentare ove tutto è organizzato per l'antagonismo e la lotta, impedire le riunioni è un ingiusto controsenso*. Ma qual'è la dottrina che non abbia avuto e non abbia i suoi detrattori ed i suoi nemici?

Nulla però sarà l'opposizione contro il diritto di associazione, qualora l'esercizio nei suoi eccessi non distrugga il principio, e che ad ogni temuto eccesso vi provveda il legislatore, conciliando il rispetto al principio, con quanto esigono l'interesse dello Stato ed il buon ordine della società.

Del Senato

ARTICOLO XXXIII.

Il Senato è composto di membri nominati a vita dal Re, in numero non limitato, aventi l'età di quarant'anni compiuti, e scelti nelle categorie seguenti:

1. Gli Arcivescovi e Vescovi dello Stato;
2. Il Presidente della Camera de'Deputati;
3. I Deputati dopo tre legislature, o sei anni di esercizio;
4. I Ministri di Stato;
5. I Ministri Segretarii di Stato;
6. Gli Ambasciatori;
7. Gl'Inviati straordinarii, dopo tre anni di tali funzioni;
8. I Primi Presidenti e Presidenti del Magistrato di Cassazione e della Camera de'Conti;
9. I Primi Presidenti de'Magistrati di Appello;
10. L'Avvocato generale presso il Magistrato di Cassazione, ed il Procuratore generale, dopo cinque anni di funzioni;

11. I Presidenti di classe dei Magistrati di Appello, dopo tre anni di funzioni;

12. I Consiglieri del Magistrato di Cassazione e della Camera de' Conti, dopo cinque anni di funzioni;

13. Gli Avvocati generali, o Fiscali generali presso i Magistrati di appello, dopo cinque anni di funzioni;

14. Gli Uffiziali Generali di terra e di mare;

Tuttavia i Maggiori Generali ed i Contr'Ammiragli dovranno avere da cinque anni quel grado in attività;

15. I Consiglieri di Stato, dopo cinque anni di funzioni;

16. I Membri dei Consigli di divisione, dopo tre elezioni alla loro presidenza;

17. Gl'Intendenti generali, dopo sette anni di esercizio;

18. I Membri della Regia Accademia delle scienze, dopo sette anni di nomina;

19. I Membri ordinarii del Consiglio superiore d'istruzione pubblica, dopo sette anni di esercizio;

20. Coloro che con servigi e meriti eminenti avranno illustrata la patria;

21. Le persone, che da tre anni pagano tremila lire d'imposizione diretta in ragione dei loro beni o della loro industria.

Osservazioni. — L'ordine delle disposizioni della legge fondamentale della nostra monarchia costituzionale ci chiama ora a ragionare dei due corpi dello Stato, i quali collettivamente al Re esercitano il potere legislativo: il Senato e la Camera dei deputati.

Ad oggetto di esporre questa parte di legislazione con chiarezza e precisione, indicheremo quì i principii generali che a tal riguardo hanno adottato i pubblicisti, non che quelle osservazioni che avremo a fare sul Senato, salvo a rimetter poi il completamento di questa esposizione all'art. 39 dello statuto, ove tratteremo della camera elettiva de' deputati, e ciò facendo terremo presenti tutt'i ragionamenti fatti dal Hello, nella sua dotta opera sul *regime costituzionale*, ch'è la sola che arreca all'uopo le massime più esatte e di libertà e di diritto.

Della rappresentanza nazionale. — Il sistema rappresentativo ha avversarii di due specie che gli fanno la guerra nei più opposti interessi. Gli uni l'attaccano come illegittimo, perchè ha per base la delegazione dei poteri, la quale è nulla per essere la sovranità inalienabile: è questa la dottrina anche di Rousseau, che ammette unicamente l'esercizio immediato della sovranità. — Gli altri lo negano come mancante di realità, perchè il mandatario potendo obbligare il mandante contra suo grado, la rappresentazione è ine-

satta e l'immagine infedele: la necessità di un'identità perfetta tra il voto di ciascun cittadino e di ciascun rappresentante è stata sostenuta in tesi generale sotto la restaurazione francese.

Questi colpi non giungono al segno, ma sono ben diretti; poichè i punti di attacco che loro son dati per bersaglio offrono precisamente i caratteri costitutivi della rappresentanza nazionale. Quest'ordine ci rivela quello che noi dobbiamo seguire.

Della delegazione dei poteri. — Non vi ha dubbio che la sovranità è inalienabile; il che non significa che il potere legislativo non sia suscettivo di delegazione. Al contrario la delegazione prova che il principio ne risiede nel delegante. Se una gran nazione, che non può esercitare immediatamente la sua sovranità, non lo potesse neanche mediatamente, non l'eserciterebbe in alcuna guisa, e la sua sovranità non sarebbe che una parola. Questo è tutto quello che risponderemo ad una dottrina, la cui confutazione, fatta le tante volte, ricaderebbe nei luoghi comuni.

La rappresentanza nazionale suppone la delegazione dei poteri, poichè se la nazione si presentasse ella stessa, non ci sarebbe da rappresentarla. Epperò non bisogna credere che vi sia stata rappresentanza dovunque vi furono assemblee nazionali. Non ce n'era nelle antiche repubbliche, ove il popolo intero si radunava nel foro e sbrigava egli stesso i suoi affari; non ce n'era nel *mallus*, nel *campo di maggio*, nel *campo di marzo*, ove comparivano di persona tutti gli uomini liberi, *omnes franci, cunctus populus, cuncti liberi homines*, secondo le notevoli espressioni dei cronisti. L'altra parte della popolazione era schiava o serva, e non aveva diritto alcuno a stipulare nè direttamente nè per intermezzo. Adunque la rappresentazione propriamente detta non è cominciata che nelle grandi nazioni di uomini liberi, la cui riunione era impossibile, ed è molto più moderna che non si creda. Si potrebbe contrastare a Montesquieu che questo bel sistema, come egli lo chiama, sia stato trovato nei boschi.

Che il sistema rappresentativo esclude i poteri intermedii. — L'idea dei poteri intermedii era naturale e liberale sotto l'antico reggimento. Il principe, fonte di ogni potere, risedeva alla cima; la nazione giaceva all'altra estremità dello spazio, aspettando la legge. Ciascun di loro tenendosi così in distanza, si era avuta l'idea di collocare nell'intervallo certi poteri, che appunto per questa ragione si chiamavano intermedii. Sono dei canali mediani, dice Montesquieu (1), pei quali scorre la potenza; e cita i corpi della nobiltà e del clero. Egli vedeva in essi dei contrappesi, veri o falsi, che almeno nella pubblica opinione mettevano una certa gradazione tra il potere assoluto ed il despotismo puro; deplorava l'accani-

(1) MONTESQUIEU, *Spirito delle leggi*, lib. II, cap. 4.

mento con cui i parlamenti percotevano senza posa da parecchi secoli sulla giurisdizione patrimoniale dei signori e sull' ecclesiastica; domandava con inquietezza se non ne sarebbe mutata l'antica costituzione.

Non solo mutata, ma distrutta; la nazione è uscita dal suo allontanamento; essa è risalita, mediante i suoi rappresentanti, al più alto livello; vi si è confusa col principe in un solo essere. Non sono più due termini distinti ed estremi; non vi ha tra loro nessun vuoto da riempire; l' intervallo è soppresso. Ben vi ha tra i poteri creati dallo statuto una gerarchia: gli uni sono superiori, gli altri subordinati; ma intermedii non ve ne sono più; il loro posto è sparito, e la parola non ha più verun senso.

Io ci tengo a questa considerazione, perchè unicamente sul fondamento dell'antica dottrina e dell'autorità di Montesquieu la restaurazione ha fatto continui sforzi per ricostruire un'aristocrazia, e l'idea dei poteri intermedii agita ancora alcune menti. Egli è un non tener verun conto della rappresentanza nazionale, ed un obbliare che lo statuto ha provveduto al bisogno de'contrappesi mercè la partizione da lei fatta dei poteri.

Di una falsa dottrina degl' Inglesi. — Nel diritto francese il potere di fare la legge si delega; il che pruova che il delegante non è presente nel luogo ove si fa la legge, altrimenti la delegazione non avrebbe oggetto alcuno. Che cosa ne consegue? Che fatta che sia la legge, gli dev'essere notificata perchè la conosca e l' obbedisca. È questa la promulgazione. Il nostro diritto pubblico presume che nessuno ignori la legge: finzione già abbastanza forte con tutta la formalità della promulgazione, perchè altri non si dispensi da una formalità che sola la salva dall' essere assurda.

La ragione della promulgazione è ben semplice: la notifizione collettiva della nuova legge non si fa alle medesime persone che vi hanno partecipato, dappoichè i deleganti ed i delegati godono dei loro diritti politici, e la notificazione ne è dovuta indistintamente a tutti i cittadini, soprattutto a quelli che non ne godono; ed anche allorquando si fa la notificazione ai cittadini che hanno partecipato alla legge direttamente, essa è pur necessaria, perchè anche in tal caso non è ad essi fatta nella medesima qualità: egli-no han fatta la legge come cittadini attivi, e ne ricevono la notificazione come sudditi, perocchè rimangono obbligati dalla loro propria opera. Questa teorica della promulgazione è chiara, ragionevole, conseguente.

L' Inghilterra, che ha la stessa dottrina sulla delegazione dei poteri, ne ha un'altra sulla promulgazione. Essa dalla delegazione inferisce che la parte delegante assiste al parlamento, che colà vede tutto, sente tutto, e che nulla rimane da farle conoscere;

d'onde l'inutilità della promulgazione (1). È questa la dottrina dei suoi più accreditati pubblicisti, di Smith e di Blackstone. Blackstone dice in termini formali: « Benchè nel diritto romano fosse « necessario di promulgare formalmente gli editti degli impera« tori, non è lo stesso per le leggi inglesi, perchè in Inghilterra « *ogni uomo* partecipa alla formazione di un atto di parlamento, « *dappoichè vi si trova presente mercè i suoi rappresentanti.* » Ecco una ben cattiva spiegazione di una ben cattiva consuetudine. Egli è un doppio torto di trarre da una finzione di diritto una conseguenza che essa non contiene, e di rivolgerla contro coloro a cui vantaggio è stabilita la finzione.

Del mandato legislativo. — Ad ogni nuova materia che imprendo a trattare son tentato di esclamare: badate, il regime costituzionale sta qui tutto quanto; trattasi di essere o di non essere. Perchè l'abbiamo detto di ciascuno dei diritti dell'uomo? Perchè vi ha la stessa ragione di dirlo di ciascuna forma del governo? Perchè in ispecialtà del governo rappresentativo? Egli è perchè il nostro reggimento è un tutto razionale, un'opera filosofica, le cui parti si connettono come i membri di un sillogismo. Per poco che si guasti il congegnamento dei suoi pezzi, tutto si smonta. È il palagio di Alcina: toccate l'incantesimo esso sparisce; e nel palagio magico della rappresentanza nazionale l'incantesimo è da per tutto. Sotto il despotismo non vi ha che accidenti che si succedono e non si concatenano; nel sistema rappresentativo tutto si concatena, tutto mena a conseguenza, e la logica n'è la legge suprema. Questa verità è più rigorosa in Francia che in Inghilterra. Principalmente nel sistema rappresentativo la differenza dal modo empirico al modo razionale diviene spiccata, e l'analogia dall'uno all'altro sarebbe fallace. L'empirismo britannico ha avuto di quelle fortune su cui non bisogna contare; le pratiche più detestabili vi han trovato dei correttivi che han tratto il bene dal male. Ma l'empirismo non ha ripetizioni: da quel che ha fatto non si può nulla conchiudere per quello che farà. Meno ancora esso offre da imitare: il più funesto pregiudizio per la Francia sarebbe di cercare i medesimi risultati per le medesime vie, e di attendere che quegli atomi erranti nello spazio vi si aggrappino una seconda volta alla stessa guisa per produrre un meccanismo che vada. Ciò che la ragione ha presso di noi fondato, spetta alla ragione di consolidarlo, ed il principio veramente logico è quello appunto che il nostro diritto costituzionale è diritto stretto.

Ammettendo l'idea del mandato legislativo, sappia bene ognuno a che si obbliga: si obbliga ad ammettere quella di un mandante, beninteso di un mandante distinto dal mandatario, e dal

(1) Rey, *Istituzioni giudiziarie*, t. 1, p. 108.

quale ne deriva il potere, che si chiamerà, se vuolsi, sovranità nazionale. Ma questa idea è lungi dall'essere ammessa nel diritto pubblico di tutti i paesi ove vi sono assemblee politiche; il Re di Prussia, aringando nell'anno 1847 la prima dieta che siasi convocata ne'suoi stati, ha cominciato dal romperla coll'ipotesi di un mandato; egli ha aperto la dieta con questa dichiarazione di principii: non vi ha che una volontà nel regno, e finchè la sua mano impugnerà la spada, non soffrirà alcun contratto tra il suo popolo e lui; è radunata una dieta, il cui diritto è qualificato *storico*, in opposizione al diritto *filosofico*, per significare che non bisogna vedere in essa una deduzione della ragione, ma una tradizione che rimonta ad un pensiero del re suo padre, vale a dire alla sola volontà che vi sia nello stato. Presso di noi, ove la ragione non è un pericolo, ma una fortunata necessità, ove la volontà sovrana ha fatto lo statuto, ove lo statuto ha diviso i poteri imponendo loro obbligazioni reciproche senza le quali non vi ha garantia, presso di noi, dico, nel concorso dei poteri incaricati di dar delle leggi alla nazione, non si esita a riconoscere ciò che vi è virtualmente: un mandato. Questa differenza volcvasi indicare a prima giunta.

Ma anche presso di noi il mandato legislativo non è unanimamente riconosciuto; e vi ha di coloro che, mentre si degnano ammettere la sua origine filosofica, ne combattono la pratica realità. A costoro appunto importa rispondere.

Ciascun rappresentante, dicono, non ha altro che un voto da dare; ora il suo mandato è di stipulare interessi multiplici, diversi e contrarii; egli è dunque ridotto all'impossibile. Quest'obbiezione è concludente se il mandato legislativo non può avere la sua unità.

Ma perchè dunque non potrebbe averla? Se la pluralità dei committenti e la diversità delle mire individuali fosse un ostacolo all'unità di un mandato, l'ostacolo si troverebbe del pari nel mandato civile, al quale del resto non pretendo già assomigliare in tutto il mandato legislativo. Perchè non sarebbe così possibile ad una nazione di avere il suo interesse proprio, come ad un certo numero d'individui? La Francia si vanta di avere la sua unità e di costituire una persona; e perchè poi l'unità sarebbe sbandita dal mandato dato da essa?

Si vede da qui la soluzione del problema: l'unità non è certamente in ciascun capo di committente, ma nello interesse generale; l'interesse generale è in possesso dell'unità; fuori di lui si cade nella diversità, ed in tal caso gli avversarii hanno ragione, il sistema è impossibile.

La difficoltà sta meno nel concepire l'unità e nello stabilirla nelle leggi come è stabilita nei fatti, che nel prevenirne lo sbocconcellamento nella pratica rappresentativa. L'idea di unità è as-

soluta, non ammette alcun mezzo termine; epperò l'interesse generale pel quale essa si compendia in politica e che solo ne ha il privilegio, non può concepirsi a mezzo. È desso e non altro che desso, o è altra cosa. L'interesse locale, per esempio, non è già più l'interesse generale; nulla può far sì che non ne sia una frazione. Si crede che l'interesse locale non sia ancora l'interesse privato, da cui ciascuno si scolpa; ma è un'illusione. L'interesse privato, che di se medesimo si vergogna, si cela dietro l'interesse locale, a cui rende ardito la sua falsa rassomiglianza coll'interesse generale; l'interesse locale non è se non il pretesto, il sofisma, il lacciuolo dell'interesse privato; è lo stesso colpevole che allega soltanto una circostanza attenuante. Se l'interesse locale si fa ammettere, l'interesse privato entra dietro di lui inevitabilmente, e il nemico è nella piazza. Questa è la tendenza dei tempi nostri. L'elezione di un ricco banchiere è stata nel 1847 l'occasione a Parigi di un processo criminale che appartiene alla storia ed alla dottrina. Si era cominciato dal promettere al circondario una banca industriale ed agraria; si è finito con un processo per causa di corruzione individuale, e questo degradamento irresistibile non è sfuggito al pubblico ministero presso la corte di assise di Mena e Loera (1). « L'interesse pubblico, ha detto il procuratore « generale della Corte, avendo aperto l'adito all'interesse locale, « questo ha bentosto aperto l'adito all'interesse privato. » Vi è in ciò una forza traportante a cui nulla resisterà.

L'Assemblea costituente alla quale appartengono tutte le idee elementari, grandi e vere del reggimento costituzionale, non ha diviso la Francia in dipartimenti, il dipartimento in distretti, in cantoni, senza intravedere il pericolo di che ci occupiamo; essa ha sentito esser possibile d'ingannarsi fino ad applicare questa divisione alla rappresentanza nazionale, ed a far subire all'interesse generale gli stessi frastagli che al territorio; sarebbe stato un ricostituire un'altra feudalità invece di quella che aveva distrutta. L'art. 8 del suo decreto del 22 dicembre 1789 vi provvide colla seguente dichiarazione: « I rappresentanti nominati all'as- « semblea nazionale dai dipartimenti non possono essere riguar- « dati come i rappresentanti di un dipartimento particolare, ma « come i rappresentanti della totalità dei dipartimenti, vale a dire « della nazione intera. »

Ciò che oggi ci tiene occupati è il prendere a ritroso la via della costituente e il tagliuzzare il gran corpo da lei creato. Essa innalzava la rappresentanza nazionale all'unità, e non divideva il territorio se non per l'amministrazione. Ai nostri tempi la sola

(1) Vedi il Giornale *la Presse* del 17 febbraio 1847, ove il Girardin fa delle utili osservazioni su questo proposito.

amministrazione ha l' unità, e la rappresentanza nazionale se ne va in polvere; essa si precipita dalla Francia al dipartimento, dal dipartimento al circondario amministrativo, dal circondario amministrativo al circondario elettorale; non si conosce altro che la città, la comunità, la famiglia; il rimanente svanisce; cadendo in un abisso che vassi scavando e restringendo sempre. La camera dei deputati ha dato un eccellente esempio quando non ha voluto convalidare l' elezione che aveva fatta un circondario colla condizione di procurargli una ferrovia. Non manca altro a questa lesione che di essere più frequente, e di essere data alla città, al dipartimento, alla comunità, allo stabilimento qualunque che rappicciolisca alla sua dimensione il mandato legislativo.

È dunque un'idea falsa il dare al commercio una rappresentazione speciale: il commercio al certo ha gran parte nell'interesse generale del paese, ed è buono che quelli che lo sanno difendere siano inviati dove ha bisogno di essere difeso, ma non già con una missione particolare, il cui vizio è sempre di subordinare a se l'interesse generale.

Con tutto ciò indarno le menti s' istruirebbero sulla natura del mandato legislativo, e la nazione sarebbe unanime nel volerne l'unità, se la Provvidenza non l'avesse renduta possibile, facendoci il bel dono dell' arte tipografica, che qui ci si mostra sotto una luce novella: noi abbiamo studiato la libertà della stampa come diritto naturale a ciascun cittadino; essa si presenta qui nel suo risultato collettivo, come istrumento necessario della rappresentazione. L' unità, cioè a dire l' opinione comune, non si formerebbe, se il pensiero concepito al mezzogiorno non avesse un mezzo di andare a traverso lo spazio a cercare il pensiero concepito al settentrione per unirsi ad esso; entrambi si estinguerebbero, ciascuno nel suo isolamento, ed ignorandosi l'un l'altro. La stampa, effettuando la finzione mitologica della Fama, li raccoglie, li ravvicina, li combina, e ne fa quella voce del popolo che può dirsi essere la voce di Dio (1).

È letteralmente vero che prima della scoperta della tipografia il sistema rappresentativo, quale noi lo concepiamo, non era effettuabile in una gran monarchia, e che oggi presso di noi sarebbe impossibile senza la libera stampa. Si è temuto che la stampa in luogo di esprimere la vera opinione pubblica, ne formasse una fittizia e andasse così contro il suo scopo: se s' intende che può detronizzare l'opione vera, non già con una sorpresa di un momento, il che non proverebbe nulla, ma con un' usurpazione definiti-

(1) Vedi le osservazioni riportate nell'articolo 28 dello Statuto, e vedi Hello nel suo *regime costituzionale* dal quale teniamo queste dotte considerazioni.

va, sola ipotesi che sarebbe concludente, rispondo non essere da temere questo pericolo se non quando la stampa non è ciò che dev'essere; perocchè tale è la sua singolare natura: schiava, tiranneggia l'opinione pubblica e la fa mentire; libera, si assoggetta a lei e l'esprime fedelmente. Tanto è grande l'importanza di una buona organizzazione della stampa, in guisa che sia realmente libera e realmente responsabile!

Renduta così possibile l'unità del mandato e spiegata così, esaminiamo ora come si perda o si conservi presso coloro che lo danno e presso coloro che lo ricevono, presso i committenti da prima, presso i mandatarii dappoi. Cominciamo dai primi.

Del mandato imperativo. — È principio fondamentale dello statuto che: « *Ogni legge dev' essere discussa e votata liberamente* « *dalla maggioranza di ciascuna delle due camere.* »

Il che vuol dire: la scelta dei senatori e dei deputati non ha che un fine possibile, che è di votare la legge, di votarla dopo discussione, di votarla liberamente, di votarla nel seno di una delle due camere. Il mandato legislativo adunque differisce in un punto essenziale dal mandato civile: in questo il mandante è padrone assoluto della sua volontà, determina l'oggetto del mandato, ed indica la persona del mandatario; in quello lo statuto non lascia al principe ed all'elettore altro che la scelta del deputato, e si riserba di determinare l'oggetto del loro mandato comune; essa lo fissa anticipatamente con condizioni di persone, di modo e di luogo, e mercè una disposizione di ordine pubblico, alle quali cose non può derogare nessuna convenzione. Quindi, qualunque predisposizione rechi con se il deputato, il suo primo dovere è di presentarsi libero alla discussione, accessibile a tutte le verità che ne vengono fuori, e padrone di votare in conseguenza.

Il principe o l'elettore che modificasse mediante condizioni particolari il carattere costituzionale del mandato, sostituirebbe se stesso allo statuto, e richiamerebbe a se il governo tutto quanto. La legge si farebbe là dove non debbe farsi, e vi si farebbe senza discussione. Ciascun collegio elettorale essendo l'eguale degli altri e potendo ciò che essi possono, dei mandati contrarii verrebbero a cozzare nelle camere; le deliberazioni legislative non sarebbero altro che il contrasto di volontà nemiche e immutabili; esse diverrebbero un pericolo pubblico, e l'unità sarebbe distrutta. Questo male è un male da per tutto, anche nelle costituzioni federative; ma almeno non è in esse un'inconseguenza; nella partizione che l' assemblea generale e le assemblee particolari vi si fanno di una cosa che non sembra divisibile, della sovranità, ciascuno stato confederato impone la legge al suo deputato, senza darsi briga alcuna dell' unità che non è nella costituzione, a rischio d' imbarazzi inestricabili e perfino della guerra civile, come

nella Svizzera e negli Stati Uniti, o di una totale ruina, come nella Polonia. Ma nella costituzione di Francia, come ancora nel nostro Statuto, dove si vuole che la rappresentazione sia nazionale, e dove niuna sezione del territorio è sovrana, il mandato imperativo sarebbe ad un tempo un'inconseguenza ed una calamità.

Potrebbe finanche menare all'assurdo. Un deputato è eletto con un mandato imperativo; dopo l'elezione e lo scioglimento del collegio, l'opinione si rischiara e mutasi; eletto ed elettori, tutti si disingannano. Ma il deputato è legato, ed il collegio non è lì per discioglierlo; come vuole mantenere la sua parola, dà il voto contro la propria opinione e contro quella de' suoi committenti.

Non vi ha esempio alcuno di un mandato di questa specie dato dal principe al senatore da lui creato; sventuratamente l'elettore non è stato sempre così discreto. Dandosi il caso, la camera a cui appartiene l'eletto deve ricusare di ammetterlo: egli non vi si presenta colla sua libertà. Non basterebbe l'annullare la condizione imperativa lasciando sussistere il mandato: la nullità rende irrito, e secondo il diritto civile si comunicherebbe al contratto a cui si fosse fatta inerente. Ma qui vi ha una ragione di più: non si avrebbe mai la certezza che lo schiavo che s'intenderebbe emancipare non si credesse obbligato a serbare la sua catena e che il voto non se ne risentisse.

Si è affettato di confondere col mandato imperativo le opinioni conosciute del candidato, che han potuto servire all'elettore di motivo nella sua scelta; ma le opinioni conosciute del candidato gli lasciano tutta la sua libertà, mentre che il mandato imperativo gliela toglie.

L'unità del mandato non è solamente minacciata in coloro che lo danno, ma altresì in coloro che lo ricevono (1).

Dell' aristocrazia e della democrazia. — Ecco le parole della lingua politica, delle quali forse noi più abusiamo. Perchè il bello ideale era per l'antichità nella fusione delle tre specie di governo, tra le quali aveva fatto una distinzione didattica; perchè l'idea di questa fusione, che al dire di Stobeo (autore di un'antologia greca) risalirebbe al filosofo Ippodamo della scuola di Pitagora, e che Polibio, contemporaneo di Scipione l'Affricano, avrebbe importato dalla Grecia in Italia; perchè questa idea si trova in questi termini nella Repubblica di Cicerone (2): *Statu esse optimo constitutam rempublicam quae ex tribus generibus illis, regali et optimati et populari confusa modice*; perchè Tacito ammirava questa bella combinazione, senza cedere alla sua possibili-

(1) Vedi Hello nell'opera citata § vi.
(2) Cicerone, *De Rep.* lib. ii, apud Non. iv, 292.

tà (1): *Cunctas nationes et urbes populus, aut primores, aut singuli regunt; dilecta ex iis et consociata reipublicae forma, laudari facilius quam evenire; vel si evenit, haud diuturna esse potest*; perchè ai di nostri l'analisi storica ha creduto scovrire i tre elementi sociali nella promiscuità di quel tempo di mezzo da cui siamo nati noi; si è conchiuso che la divisione tripartita del potere legislativo nello statuto non era altro che l'adempimento del miracolo desiderato da Cicerone e disperato da Tacito; si è veduto nel principe, nel senato, nella camera dei deputati, degli organi specialmente destinati da lei all'interesse monarchico, all' interesse aristocratico, all' interesse democratico; ed in ciascun di essi si è ispirato lo spirito particolare di quello di cui veniva detto esser simbolo. La discordia in persona non potrebbe inventare, in odio dell' unità, nulla di meglio di questa teorica. Costituire tre gran corpi in istato di sorveglianza, vale a dire di diffidenza reciproca, dar loro per primo incarico la custodia di un deposito necessariamente bramato con cupidigia dagli altri, è un organizzare la guerra in seno allo stato. Queste parole hanno già prodotto sotto la restaurazione francese tutto il male che possono produrre delle parole separate dalle cose. Si ripeteva al principe: « *Badate, la democrazia scorre rovinosa oltre le sponde*: » ed il principe prendeva precauzioni contro la democrazia con tanta serietà, come se si fosse stato sulla pubblica piazza di Roma o di Atene: ad un timor panico di questo genere noi dobbiamo il tentativo di risuscitare il diritto di primogenitura. Si gridava al popolo: « *Badate, l' aristocrazia sta per invadere ogni cosa*; » e l' allarme era lo stesso che se la feudalità fosse stata alle porte della città. A tutti questi combattenti altro non mancavano che dei nemici; ma può accadere che i nemici nascano dai preparativi stessi della guerra, e la più grande delle sventure sarebbe che la politica si spaventasse dei fantasmi della dottrina.

Lasciamo queste improprietà di termini ai libri, ove esse sono senza conseguenza, e non le trasportiamo nel diritto pubblico, ove si cangerebbero in istrumenti di danno. « La carta costituzionale, non dà alla Francia, dice Hello, se non un governo monarchico; e se non ammette mescuglio alcuno, è perchè, a quel che pare, crede la Francia omogenea. In fatti cotesti movimenti spontanei di una libera società, che fan sì che dall'alto al basso i gradini della scala sono sempre occupati, nulla hanno di comune colle nostre denominazioni scientifiche; le ineguaglianze non rompono l'unità, ed il corpo sociale avrà sempre le sue estremità ed il suo mezzo, senza cessare di essere identico a se stesso. La classe che si chiama intermedia, perchè senza dubbio non è fatta

(1) Tacito, *Ann.* lib. iv, cap. 33.

nè per esercitare la dominazione nè per subirla, il cui destino è di essere sufficiente a se medesima mercè il lavoro, che forse costituisce la vera condizione dell' uomo nel mondo moderno, e i cui progressi son quelli della civiltà stessa, la classe intermedia non ha oggi, come nel primo periodo della sua apparizione nell' istoria, altro che interessi ed istinti monarchici; e siccome essa tende, mediante il solo impero del diritto comune, ad assorbire la nazione tutta quanta, si può dire che lo stato sociale già non ha più nulla che risponda alle denominazioni di aristocrazia e di democrazia » (1).

Il male potrebbe unicamente venire da coloro a cui è conferito il mandato legislativo e dalla maniera con cui lo comprendono: nè il senatore deve attendere ad essere più aristocratico del deputato, nè il deputato più democratico del senatore. Tutti non hanno se non il medesimo scopo, e non debbono avere se non una medesima tendenza, cioè l'*interesse generale.*

Del Senato.—Posto che l'interesse generale è la sola cosa da rappresentare, ne consegue che le tre parti del corpo rappresentativo sono gli organi destinati a percepirlo. Questa assegnazione di parti ha la sua importanza.

Noi non disconveniamo che ciascuna di queste parti possa formarsi uno spirito differente da quello delle altre; esse possono essere affette diversamente dall' interesse generale. L'interesse generale di un gran popolo ha numerose facce, ed è naturale di andargli a cercare degli organi su tutti i punti donde può essere scorto; ma non per questo lascia di conservare la sua unità.

Lo statuto non ha inteso di chiedere lo stesso spirito a due camere che compone secondo modi cotanto differenti: essa deferisce al principe la scelta dei senatori, perchè se ambe le camere fossero state elettive, il principe sarebbe stato troppo debole; deferisce agli elettori la scelta dei deputati, perchè se ambe le cemere fossero state di nomina del principe, il principe sarebbe stato troppo forte. Non ha, nello interesse dell'equilibrio, attinto a due fonti diverse, perchè le due camere non ritenessero nulla della loro origine: quando l'una vivifica e l'altra modera, esse obbediscono entrambe al loro temperamento, e questo stesso è un bene. Ma notate che in Francia si era presa la saggissima precauzione di rendere la paria ereditaria: era un ovviare all' eccessivo ascendente che può prendere il principe sopra una camera che è sua creatura: era un introdurvi l'indipendenza. La paria vitalizia non rassicura l'uomo se non sul proprio conto; e come la paria non è una funzione che si avvince alla persona, ma uno stato eminente che innalza tutta una famiglia; essa turba il padre col timore di veder

(1) Vedi Hello, *Del regime costituzionale*, § VI.

decadere il figlio, e dà questa presa su di lui; mentre invece l'eredità della paria (limitata dal resto alla linea retta) fa tacere nel padre di famiglia ogni genere di ansietà che non gli lascerebbe altro che un'indipendenza non intera; essa rende più rare pel principe le occasioni di far sentire la sua prerogativa, e più rare pei pretendenti le occasioni di ricorrervi. Essa ha l'immenso vantaggio di creare una classe di uomini che formava la forza delle società antiche, che forma quella della società inglese, e che manca alla nostra: una milizia consacrata ben per tempo allo studio degl'interessi generali del paese, dappoichè la sua nascita la chiama a discuterli un giorno. — « È una sventura, dice Hello nella citata sua opera, che la carta del 1830 abbia lasciato alla carta del 1814 questa superiorità su di se; gli amici della libertà sono caduti in questo controsenso, di prendere in odio un'istituzione tutta favorevole alla libertà; essi non han veduto altro che un privilegio ove dovevano vedere una garantia; hanno tolto alla corona il suo contrappeso nella camera dei pari; hanno moltiplicato pel principe i mezzi d'influirvi; il loro errore è stato di credere che il privilegio racchiuso in una camera legislativa facesse invasione nel dritto comune, ed hanno obliato che il privilegio di primogenitura, ammesso nel 1826 dalla camera elettiva, fu unicamente respinto dalla camera ereditaria (1) ».

Nulla rassembra meno a un problema come la nomina dei senatori fatta dal principe: questo dato cotanto semplice non domanda alcuno sforzo di concepimento nè di esecuzione. Il principe cerca le superiorità sociali, ed è ben collocato per riconoscerle, poichè la sua altezza le domina tutte; quando ne ha osservata una, va difilato a lei e la sceglie; è la dichiarazione di un fatto, e la certezza d'imbattersi in ciò che si cerca è portata al più alto grado che possa essere, poichè la scelta proviene dal più capace. Non è affatto così dell'elezione dei deputati; non è più un fatto individuale da dichiarare, è un fatto collettivo e sociale da studiare; ci bisogna un'osservazione lunga e profonda, un' organamento laborioso, dei congegni delicati e numerosi. Trovare il vero elettore è il più gran problema della rappresentanza nazionale; passare dal senato all'elezione dei deputati è passare da una realità avverata ad una finzione rischiosa.

Non è dunque da stupire se siamo qui sì brevi poichè ci riserbiamo di esporre tutti i nostri ragionamenti sulla elezione dei deputati nelle osservazioni che anderemo a fare all'art. 39 dello statuto con le quali evvi il più stretto rapporto e sviluppo d'idee.

(1) Vedi Hello nell'opera citata, tit. II, sez. 2.

ARTICOLO XXXIV.

I Principi della Famiglia Reale fanno di pieno diritto parte del Senato. Essi seggono immediatamente dopo il Presidente. Entrano in Senato a ventun'anno, ed hanno voto a venticinque.

OSSERVAZIONI. — Il pieno diritto accordato ai Principi della Real Famiglia di far parte del senato non è una distinzione dovuta al rango che essi tengono nello stato; deve questa eccezione riguardarsi dettata da politica sapienza, in quanto che è opportuna a fornire ad essi un mezzo d'iniziarsi per tempo nella vita governativa e nelle varie instituzioni che reggono lo stato, ed a fornir loro una dovizia di utili cognizioni tanto del paese e degli uomini, quanto delle principali capacità che si distinguono per ingegno, per giustezza di sentimenti e per attaccamento alla monarchia costituzionale.

ARTICOLO XXXV.

Il Presidente ed i Vice Presidenti del Senato sono nominati dal Re.

Il Senato nomina nel proprio seno i suoi Segretarii.

OSSERVAZIONI. — La nomina del presidente e dei vice presidenti del senato, è necessario che essa cada nella persona dei senatori, o potrà forse essere regolarmente conferita a persone non rivestite ancora di tale uffizio? — Per la risoluzione del dubbio, e nel silenzio del surriferito articolo, giova, a parer nostro, tener presente la disposizione dell'articolo 33 in virtù della quale i senatori debbono essere eletti fra le categorie dei cittadini in esso articolo indicati: sarebbe in fatti sotto varii rapporti inconveniente che colui ch' è destinato a presiedere un corpo non sia membro del corpo medesimo, o per difetto della nomina non precedentemente fatta o per difetto di quelle qualità che debbono concorrere negli altri membri, qualità che il solo corpo ha diritto di verificare e controllare.

Sembraci perciò che qualora la carica di presidente o di vicepresidente del senato sia dal Re conferita a persona fuori del numero de' senatori, la stessa nomina alla carica basti per conferire pur quella di senatore (1).

(1) « In Inghilterra il Re è considerato come il fonte della giustizia e nomina i magistrati supremi, i quattro giudici ed il cancelliere che è il capo di tutti; ma il cancelliere è insieme presidente della Camera dei Pari, e sopra la stessa Corte della cancelleria aggiunta a lui, sta

ARTICOLO XXXVI.

Il Senato è costituito in Alta Corte di Giustizia con decreto del Re per giudicare dei crimini di alto tradimento, e di attentato alla sicurezza dello Stato, e per giudicare i Ministri accusati dalla Camera dei Deputati.

---

la Camera o Corte suprema di tutte, e centro e capo onnipotente di tutta l'amministrazione della giustizia.—In America la Corte suprema non è il Senato, ma è nominata da esso. Sul nostro continente all'incontro i senati non hanno ingerenza nessuna sull'ordine giudiziario, e non sono Corte essi stessi se non per giudicare i ministri, o tutto al più anche le cause di alto tradimento o le altre politiche. Qual'è il modo migliore fra questi? Dironne al solito il parer mio, senza astringermi a ciò ch'è statuito, ma si potrebbe, quando paresse utile, legalmente, statutoriamente mutare. — È conseguente alla natura umana, all'essenza della monarchia rappresentativa, che l'amministrazione della giustizia sia data in nome del Re, anzi proceda in qualche modo, nelle nomine dei Magistrati supremi, dal Re. Ma è conseguente alla natura, all'essenza della libertà e massime delle civiltà presenti, che l'amministrazione della giustizia sia quanto più si possa indipendente in realtà. Ora, oltre alla inamovibilità e durata a vita dei giudici principali, io non saprei nè altri seppe mai immaginare mezzo migliore che questo ad ottenere i due scopi insieme: che centro, capo, apice, e magistrato supremo di tutta l'amministrazione della giustizia, sia la Camera dei Pari o Senato nominato dal Re, inamovibile, indipendente per questa stessa inamovibilità, e per l'alta ed indipendente situazione del corpo intiero e di ciascuno dei suoi membri nello stato. Questa mi pare la soluzione di quel problema, la quale mi sembra però più che abbozzata nelle istituzioni continentali, più avanzata in quelle repubblicane di America, e più ancora in quelle della vecchia monarchia inglese, ma che è forse lungi dalla sua perfezione anche costì, dove si sa che tutto l'ordinamento giudiziario consiste di complicazioni e reliquie mal connesse del medio evo. Estraneo, più che da ogni altra, da questa professione, da questa parte essenziale di tutta la macchina governativa, io non oso addentrarmi a cercare quale sarebbe l'ordinamento migliore in generale, o quello applicabile ai nostri paesi. Ma non saprei recedere da questa speranza pure, che i dotti ed esperti sacerdoti della giustizia presenti ed avvenire sappiano trovare un ordinamento del sacro ordine loro, così accostantesi alla perfezione come sono o possono essere gli altri ordini umani, che sappiano trovare il modo di ordinare la giustizia regia insieme ed indipendente; e che trovino questo modo probabilmente nell'incontrare e far dipendere tutto l'ordine dal corpo indipendentissimo dei Senati. Giudichino essi intanto di queste mie stesse speranze. » —Balbo *Della monarchia rappresentativa*, lib. II, cap. 3.

In questi casi il Senato non è Corpo politico. Esso non può occuparsi se non degli affari giudiziarii, per cui fu convocato, sotto pena di nullità.

Osservazioni. —Tre sono i reati dei quali è rimesso al Senato il giudizio, creato per tale effetto in *alta Corte di giustizia:*

1. I reati di alto tradimento;
2. Gli attentati alla sicurezza dello stato;
3. Quelli di cui sono i ministri accusati dalla Camera dei Deputati.

Quali siano i delitti di alto tradimento, che lo statuto sembra aver distinto dagli attentati alla sicurezza dello stato, non sono nella riferita disposizione specialmente indicati, come l' intensità e la gravezza del crimine lo prescrive. Sembraci però che il delitto di alto tradimento si confonda coi reati di attentato alla sicurezza dello stato; sebbene per reato di alto tradimento debbansi specialmente intendere i crimini di lesa maestà in primo grado — I giureconsulti poi ammettono, in materia politica, tre specie di attentati:— quello contro la *sicurezza esterna* dello stato; —quello contro la *sicurezza interna;* — quello contro il Re e la famiglia reale, cioè contro il governo.

È dunque qui opportuno di accennare i fatti principali, che costituiscono i reati di alto tradimento e di attentati alla pubblica sicurezza, salvo a riscontrare nel codice penale gli articoli 153 e seguenti, che tutti li definisce.

1. Il portarsi da un suddito le armi contro lo stato.

2. L'aver praticato macchinazioni, o tenuta intelligenza con potenze estere o coi loro agenti per aiutarle a commettere ostilità o ad intraprendere la guerra contro lo stato, o per procurarne loro i mezzi, ancorchè le macchinazioni od intelligenze non siano seguite da ostilità.

3. Ogni pratica, maneggi od intelligenza coi nemici dello stato per facilitar loro l'ingresso nel territorio, o nelle dipendenze dello stato, o per consegnare ad essi città, fortezze, piazze, posti militari, forti, magazzini, arsenali, vascelli, o bastimenti nazionali, o per somministrare ai nemici soccorsi di uomini, di danaro, di viveri e di armi e di munizioni, o per assecondare i progressi delle loro armi sopra i possessi, o contro le forze di terra o di mare del regno, sia corrompendo la fedeltà dei sudditi verso il re, sia in qualunque altro modo;

4. La comunicazione ad una potenza nemica, od ai suoi agenti fatta da un funzionario pubblico, da agenti del governo, o da persone incaricate, od istruite officialmente, o per ragione della loro qualità di un segreto che interessi la sicurezza politica dello stato;

5. La comunicazione fatta dagli stessi funzionari, agenti, o preposti dal governo al nemico, od agli agenti del medesimo di piani di fortificazioni, di arsenali, di porti o di rade;

6. La comunicazione fatta da qualunque altra persona, giunta per corruzione, frode o violenza a sottrarre i detti piani al nemico od agli agenti del medesimo;

7. Il ricovero dato o fatto dare scientemente a spie, od a soldati nemici spediti ad oggetto di esplorazione;

8. L'attentato o la cospirazione contro la sacra persona del Re, o contro le reali persone che compongono la famiglia regnante; o che hanno per oggetto di cangiare, o di distruggere la forma di governo, o di eccitare i sudditi, o gli abitanti ad armarsi contro l'autorità sovrana;

9. L'attentato, o la cospirazione che avesse per oggetto di suscitare la guerra civile tra i sudditi, o gli abitanti dei Regi Stati inducendoli ad armarsi gli uni contro gli altri, oppure di portare la devastazione, la strage, od il saccheggio in uno, od in più comuni dello stato, o contro una classe di persone;

10. La distruzione di edifizi, magazzini, arsenali, vascelli o bastimenti nazionali, con incendio, o con esplosioni;

11. La formazione di bande armate contro le auguste persone sopra indicate, o per suscitare la guerra civile, o d'invadere, o saccheggiare piazze, fortezze ec. ec. o di depredare, o di dividersi danaro, effetti od altre proprietà dello stato, o di fare attacco o resistenza contro la forza pubblica impiegata ad arrestarne gli autori, o che conoscendo lo scopo ed il carattere di dette bande avranno, di libera volontà, somministrato vettovoglie, armi, alloggi, o luogo di riunione o di ricovero.

Dopo i reati di alto tradimento, ed i attentato alla sicurezza dello stato, de'quali lo statuto conferisce al senato un potere eccezionale contro gli accusati, contemplansi le accuse contro i ministri, quando queste emanano dalla camera dei deputati.—Se noi non considerassimo questa disposizione, come è generalmente considerata, qual derisione, molto si presenterebbe qui a dire sul merito di questa parte della legge, ma inutile ne sembra ogni commento, quando ognuno sa quanta potenza di mezzi tengono i ministri per sottrarsi da queste accuse, che debbono emanare da una camera elettiva, soggetta d'altronde ad un immediato scioglimento per poco che la maggioranza, per sostenere l'interesse della nazione, avvisi di oppugnare i progetti del ministero; quandochè la legge sulla responsabilità dei ministri, già da tanti anni promessa, è tuttora *un' idea morta* e rimarrà lungamente morta perchè è dai ministri avversata; e se in questa parte la disposizione dello statuto è una derisione, nulla nel suo complesso è la disposizione del riferito articolo; perchè l'esecuzione richiede per ogni caso speciale uno special decreto di

creazione del senato in alta corte di giustizia; decreto, la cui emanazione dipende dalla libera volontà del Re, senza del quale non può esservi accusa formale, senza che vi sia la corte di giustizia che deve giudicare: perchè mai l'articolo medesimo difetta di quelle disposizioni che dovrebbero prescrivere le forme del provvedimento, e quelle che somministrano agli accusati le guarentigie che sono di diritto comune e naturale?

Ma supponiamo per ipotesi la lontanissima possibilità di diritto e di fatto dell'esecuzione della legge, ossia che siavi una camera ricca di nazionali sentimenti, e forte di patrio amore che colpisca di formale accusa un ministro o per malversazione del pubblico danaro, o per violala libertà individuale, o per altri reati dipendenti da un' arbitrario esercizio del suo potere, saggia giudichiamo la legge che ne attribuisce la cognizione al senato, non alla camera elettiva, la quale in tal caso riunirebbe le qualità di accusatrice, e di giudice. — D'altronde come scrive Constant: « La messa in accusa dei ministri è, in fatti, un processo tra il potere esecutivo ed il potere del popolo, che per discuterlo bisogna ricorrere ad un tribunale che ha un interesse distinto verso il popolo e verso il governo, e che nondimeno è riunito ad un altro interesse ch'è quello del governo e del popolo » (1). Queste due condizioni delle quali il citato pubblicista ammetteva il concorso nella camera dei pari, si verificano egualmente in favore del senato, sebbene meno di quella indipendente, atteso la rilevata circostanza che la paria di Francia era ereditaria, ed i senatori sono qui eletti a vita.

Se poteva esservi una potente ragione per determinare il datore dello statuto ad attribuire al senato il diritto di giudicare i ministri accusati dalla camera, pare che la stessa ragione concorresse riguardo alle accuse dirette dai cittadini: sarà a costoro tolto il diritto di denunciare ai mandatarii del popolo le misure e gli atti di cui possono essere colpevoli i depositarii dell' autorità? Il Re sol-

(1) Vedi CONSTANT, *Corso di politica costituzionale*, tom. II, p. 62. — La necessità di affidare alla camera del senato le funzioni di giudice delle accuse, di cui ragioniamo, è pure ammessa dal Romagnosi, il quale trattando delle funzioni del senato nei rapporti della sua composizione, ne giudica indispensabile il ripartimento in tre sezioni, e pone la prima funzione in quella di *assolvere*, o di *condanna*. — Soggiunge che questa funzione deve essere addossata ad una *Camera speciale*, che chiama dei *giudici*, composta di dodici membri, la quale non può aver per oggetto che atti particolari del corpo, o degl'individui, ed essere limitata alla sola funzione di giudicare o di per se, o con aggiunta di giudici di fatto, secondo le circostanze, ed incominciare le sue funzioni per istanza altrui, e dietro l'autorizzazione di una camera superiore. — Vedi ROMAGNOSI, *La scienza delle costituzioni*, pag. II, cap. 7 § 71 e 72.

tanto è inviolabile, i ministri responsabili: portiamo perciò opinione che spetta ai cittadini il diritto di dennnciare alla camera dei deputati gli atti incostituzionali, od in ogni modo lesivi agl' interessi del popolo, dai ministri o conculcati, o violati, e che stretto dovere della camera è di esaminare i capi di accusa per formolarla al senato.

Ma la relativa deliberazione della camera, dovrà essere trattata o pur no in segreto dal corpo creato *giudice?* — Seguendo l'opinione di Constant noi diciamo che l'onore stesso dei ministri esige che l'esame dei loro atti non sia per il popolo un mistero. Un ministro che si giustifica in segreto, non è giammai completamente giustificato (1); su di lui pesano sempre de' sospetti.

Molte sono le quistioni che sorgono da un profondo esame del diritto di accusa contro i ministri, sia nella sostanza, che nella forma, e negli effetti; superfluo sarà giudicato lo svolgimento dei principii e delle dottrine degli scrittori che in questo argomento di altissima rilevanza consacrarono il loro ingegno e le loro meditazioni, quando chè lo stabilire un tribunale, che difetta, pel silenzio della legge, nella sostanza e nella enumerazione si dei casi di cui deve avere il giudizio, che delle forme che ne moveranno il procedimento e l'esecuzione, non è che l'ombra di un magistrato fatto per legge paralitico: chiameremo mai edifizio, uno stabilimento qualunque di cui havvi soltanto le fondamenta, e nulla sorge da esse che ne formi l'edifizio.....?

ARTICOLO XXXVII.

Fuori del caso di flagrante delitto, niun Senatore può essere arrestato se non in forza di un ordine del Senato. Esso è solo competente per giudicare dei reati imputati ai suoi membri.

Osservazioni. — Quando l'autorità e l'applicazione della legge, quando la punizione di un reato dipende dalla volontà individuale di un corpo, anzi del corpo di cui fa parte il membro colpevole, la legge porta con se l'impronta della sua nullità e dei suoi errori.

Eccettuato il caso di flagrante delitto, niun senatore può essere arrestato se l'ordine dello arresto non emana dal senato: ma domandiamo, dovrà rimaner mai impunito un senatore fattosi notoriamente colpevole di un délitto, sol perchè il senato non ne ordina lo arresto, perchè a quest'ordine si oppone la maggioranza del corpo? — A chi incumbe il diritto, od il dovere dell' accusa, e di propugnarla contro quel partito che o per politiche circostanze

(1) Vedi Constant, *Corso di politica costituzionale.*

o per concordanza di opinioni contestasse l'accusa? — Qual ragione di stato e di pubblico interesse potè consigliare la sanzione di questo privilegio, che il Re può estendere ad un numero illimitato d'individui? — Questo privilegio sarà talmente inerente alla persona che possa il senatore invocarlo in qualunque circostanza, anche qualora rimane per legge sospeso il potere legislativo per ordinata prorogazione o per decretato scioglimento della camera legislativa?

Si è detto che questa disposizione serve a garentire l'indipendenza e la libertà dei senatori; ma nulla ha di comune il reato commesso da un senatore, colla libertà della manifestazione della sua opinione nelle pubbliche adunanze del senato: con emettersi una opinione, ancorchè erronea, non si viola, nè si offendono i diritti di chicchessia, quandochè grave possa essere l'offesa che ad un cittadino arreca un atto, od un fatto vietato dalla legge penale comune. — Se un cittadino commette un reato contro un senatore, la legge ed i magistrati proteggono sollecitamente l'offeso: ma se l'offensore è un membro del senato, la legge gli accorda forse uguale protezione, e può essa mai con eguale sollecitudine sottoporre l'accusato al giudizio ed alla pena?

ARTICOLO XXXVIII.

Gli atti, coi quali si accertano legalmente le nascite, i matrimonii e le morti dei Membri della Famiglia Reale, sono presentati al Senato, che ne ordina il deposito nei suoi archivii.

Osservazioni. — Questa disposizione è giustificata dalla necessità della esatta e rigorosa conservazione degli atti, i quali determinano legalmente il diritto di successione al trono, la maggiorità del re e della famiglia reale, la destinazione del reggente, non che l'epoca in cui i principi acquistano il diritto di entrare in senato e di avervi voto.

La legge non contempla il caso di abdicazione o di fisica impossibilità del re maggiore a regnare; ma dovendo queste circostanze essere più legalmente comprovate, pare che, ragionando per analogia, debbano pure gli atti che le giustificano essere conservati negli archivi del senato.

Della Camera dei Deputati

ARTICOLO XXXIX.

La camera elettiva è composta di Deputati scelti dai Collegi elettorali conformemente alla legge.

Osservazioni. — Le disposizioni di cui ora dobbiamo ragionare, seguendo l'ordine della legge fondamentale, sono relative a quel corpo che dicesi *rappresentanza della nazione*, la quale è composta di deputati eletti dai collegi elettorali, conformemente alla nostra legge elettorale (1).

(1) Deputati chiamavansi in Francia i cittadini che sedevano negli Stati Generali del regno, non per diritto personale; ma per delegazioni delle città e degli ordini. — A questo titolo fu sostitnito quello di *rappresentanti d lla nazione* quando nel 1789 i deputati della borghesia ottennero che gli stati generali raccolti per trovar modo di riordinar le finnnze si mutassero in *Assemblea Nazionale* o *Costituente*. Benchè la qnistione dei nomi poco importa, giova notare che il titolo di *rappresentante* fu sempre preferito dai democratici, e qnello di *deputato* dai monarchici: perchè veramente negli stati che pendono a democrazia la rappresentanza della nazione è nel consesso elettivo, mentre che nei governi, ove ancora ha luogo l'elemento monarchico, il principe ha egli stesso in se alcuna parte della rappresentanza nazionale.

In fatti nelle costituzioni francesi del 1814 e 1830 gli eletti del popolo pigliarono nome di deputati, a quel modo che deputati si chiamano i membri de' consessi elettivi di Baden, d'Assia Darmstadt, di Prnssia, di Sassonia, d'Annover, e invece si chiamano rappresentanti i membri delle assemblee legislative degli stati uniti della Norvegia e delle repubbliche dell' America Spagnuola.

Il titolo di deputato sembra natnralmente restringere il mandato dei rappresentanti del popolo a determinate facoltà costituzionali; e risponde a quello di nunzi che pigliavano gl' inviati dei palatinati alla Dieta polonica, e di *procuradores* che hanno gli eletti alla Cortes spagnola.

Il titolo di rappresentante del popolo, invece sembra accennare a cotale eventualità di plenipotenza: ond'è che l'attuale imperatore di Prussia quando aprì nel 1847 la Dieta del regno s' intrigò in lunghi ragionamenti per dimostrare che il consesso da lui convocato non doveva arrogarsi alcuna parte della rappresentanza popolare.

Le facoltà concesse al corpo dei rappresentanti o depntati variano naturalmente secondo le diverse costitnzioni, quando alle prerogative personali, e possono qni accennarsi quelle che dipendono da principii generali.—Qual pur siasi la parte di potere sovrano che si vuole accordare ad un consesso politico, egli è evidente, che l'indipendenza di consesso e dei membri che lo compongono, è una condizione es-

Per adempiere con esattezza a questo compito, giova riandare ai principii della scienza politica, che con tanto accorgimento e con sane dottrine ha svolto l'egregio Hello, nella sua opera *del regime*

---

senziale perchè esso possa esercitare un libero sindacato sugli altri poteri che hauno parte nell'esercizio della sovranità. Perciò ogni consesso ed ogni persona che partecipa all'esercizio della sovranità deve essere inviolabile, come erano inviolabili e sacri i tribuni di Roma, che avevano il diritto di opporsi alle decisioni del senato.— L'inviolabilità dei consessi sovrani si riduce a forme d'immunità che tanto nel seno del parlamento come fuori vengono condizionate per forma da non convertire in pericoloso privilegio quello ch'è politica necessità. — I consessi politici statuiscono essi medesimi il proprio regolamento ed in esso provvedono che l'immunità e la libertà di ciascun membro in faccia all'intero corpo siano rigorosamente guarentite e tutelate. — Quanto poi alle immunità di ciascun deputato in faccia agli altri poteri sociali, d'ordinario il solo consesso politico può autorizzare un processo criminale contro uno dei proprii membri o permetterne lo arresto. — Così senza sottrarre i deputati al diritto comune, si provvede che gli altri poteri dello stato non possano con pretesti legali e con persecuzioni di procedura disanimare o indebolire le opposizioni che trovassero nel corpo elettivo.

Quanto all'elezione dei deputati, le diverse costituzioni indicano le condizioni necessarie perchè un cittadino possa essere eleggibile. In generale dove prevalgono le democrazie la scelta del popolo è legge. Dove invece gli ordini sono più stretti le condizione dell'eleggibilità vengono più rigorosamente determinate, sia rispetto alla età, sia rispetto al censo.

Nella carta costituzionale che appena leggermente modificata nel 1830, resse per trentaquattro anni la Francia e diede origine per la moltiplice e lunga e combattuta esperienza ad una vera giurisprudenza politica, non erano eleggibili alla deputazione che i cittadini i quali avessero compiuto i trent'anni di età ed avessero pagato una imposizione diretta di cinquecento franchi annui.

Per lo statuto italiano nessun deputato può essere ammesso alla camera se non sia suddito del Re, non abbia compiuto l'età di trent'anni, e non goda dei diritti civili e politici, ma non vi si fa alcun cenno di censo. I deputati italiani sono eletti per cinque anni, dopo i quali cessa di pieno diritto il loro mandato. Lo statuto stabilisce che i deputati rappresentano la nazione in generale e non le sole provincie in cui furono eletti; e che essi non debbono accettare alcun mandato imperativo dagli elettori. Quanto alle immunità lo statuto italiano stabilisce che nessun deputato può essere arrestato fuori del caso di flagrante delitto, nel tempo della sessione nè tradotto in giudizio criminale senza il previo consenso della camera; e così che nessun mandato di cattura per debiti può eseguirsi contro un deputato durante la sessione della camera, come nè pure nelle tre settimane precedenti e susseguenti le sessioni. Queste immunità sembrano assai ristrette, principalmente per ciò che riguarda le procedure criminali, ad iniziare le quali contro un deputato basterebbe

costituzionale, in modo che riportando qui tutte le sue dottrine, tali quali vennero espresse nella lodata sua opera, le medesime ci serviranno di base a quanto saremo per dire in prosieguo, poichè stabilite le teoriche, facile è il discendere alla serie dei singoli articoli.

Della Camera de' Deputati. — Non è da porre in dubbio che nel voto della legge le tre parti del potere legislativo sono uguali tra esse e niuna è preponderante, poichè la legge si fa ad unanimità; ma è pur verissimo che nei movimenti esterni del corpo rappresentativo la camera dei deputati ha un particolare carattere. Così la sua natura elettiva sembra darle per missione speciale di andare ad attingere nel cuore della nazione il sangue che deve portare la vita nel governo; così il suo consenso è il primo che bisogna ottenere per la riscossione dell' imposta, come se fosse il più diretto rappresentante della parte che la deve pagare; così pure ha il diritto di accusare i ministri, per far comprendere che col deferirle questa azione tutta popolare, la cura di sorvegliarli diviene sua propria : cose tutte per le quali si distingue dagli altri poteri, senza cessare del resto di essere ad essi omogenea.

Nel corpo che più si muove vi ha appunto maggior numero di occasioni di urtare. Epperò tra il principe e la camera dei deputati il mantenimento dell'armonia corre il maggior numero di rischi e sorgono i più grandi problemi del sistema rappresentativo. Da quel lato sopratutto i partigiani del potere assoluto e quelli del governo democratico attaccano la monarchia costituzionale. Essi tutti proclamano l'incompatibilità di un monarca con una camera elettiva, gli uni perchè la camera è condannata a porre in non cale i diritti essenziali del principato, gli altri perchè non è nel numero delle cose possibili che il principe, essere permanente ed inviolabile, non finisca coll' assoggettare a se la camera elettiva, essere intermittente e variabile.

Qui si presentano le due quistioni che ci siamo riservate : o il principe resiste alla camera dei deputati coi suoi ministri, la cui scelta gli appartiene, e che ritiene a malgrado di lei; ovvero, rassegnandosi a cedere, prende nella maggioranza delle camere un ministero cui il suo voto personale respinge, ma al quale fa una guerra d'influenza e d'intrigo. Ognun sente che la seconda di queste quistioni dipende dalla prima; perocchè se nel dissentimento del principe e della camera elettiva trovasi una volta il regolatore

che il potere esecutivo chiudesse la sessione parlamentare. Ma vuolsi avvertire che i deputati non sono sindacabili per ragione delle opinioni da loro emesse e de' voti dati nelle camere; e che se anche fosse iniziata una procedura criminale contro un deputato nello intervallo tra l' una e l' altra sessione, converrebbe poi sospenderla quando fosse riconvocata la camera della quale il processato fosse membro.

comune a cui bisogna sottomettersi, la seconda quistione si risolve per via di conseguenza.

Riconosciamo in sulle prime che la difficoltà non può presentarsi e in fatti non si è presentata fuorchè nell'ipotesi in cui i due poteri cozzanti credano provenire da origini differenti e mettano alle prese diritti inconciliabili e inflessibili. Questa ipotesi è quella di Carlo X, che opponeva il suo diritto anteriore e superiore ad una camera che teneva il suo unicamente dalla carta. Le ordinanze del 25 luglio non hanno avuto altra teoria, e la rivoluzione del 1830 ha avuto, tra gli altri effetti, quello di dare a tutti i poteri origine e principii comuni. Nell'ambito della costituzione, fonte unica di tutti i poteri, il problema si risolve perfettamente mercè il ragionamento che segue.

La soluzione se ne trova nella facoltà data al principe di sciogliere la camera. Essa vi si trova tutta intera, perocchè: 1. se la costituzione non ha provveduto se non in questo modo al caso di un dissentimento, egli è perchè ha escluso ogni altro modo di provvedervi; 2. si è detto che lo scioglimento della camera era un appello alla nazione, e si è detto benissimo: poichè se togliete questa ragione allo scioglimento, esso non ne ha più alcuna. Or non si appella che dinanzi ad un giudice. Egli è un giudizio che bisogna vedere nel risultato delle elezioni, cd un giudizio dinanzi al quale le opposte pretensioni debbono tacere; tale è la condizione che la costituzione ha imposto a tutti i poteri. Se fosse altrimenti, il sistema rappresentativo non si comprenderebbe più, e la monarchia ritornerebbe assoluta, o almeno non differirebbe dalla monarchia assoluta se non che per un punto: ciò che il principe assoluto può far solo e subito, il principe costituzionale nol potrebbe che dopo la ceremonia di uno o parecchi scioglimenti: tranne questa formalità, il potere sarebbe il medesimo; le camere non sarebbero più legislative, ma consultive.

Il 1830 ci ha fatto vedere in atto il modo con cui si rimedia ad una delle imperfezioni riconosciute nel diritto costituzionale: quando il principe nega di riconoscere l'ultima giurisdizione nel risultato dell'elezione, qnale specie di sanzione rimane? La violenza, la quale è l'ausiliare della giustizia; la via di fatto ricondusse a viva forza alla via di diritto: spetta quindi alla dottrina, o per meglio dire spetta a tutti il comprendere qncsto csempio unico di una cosa giudicata da una rivoluzione.

Quanto alla seconda quistione, è posta con serietà? Essa suppone che il principe ritenga un ministero che non è secondo lui, ma secondo la maggioranza; egli riconosce adunque la regola, poichè vi si conforma esternamente, e si aggiunge che la combatte con occulta ribellione; egli cospira contro il ministero da lui nominato e ritenuto, lo mina di sotterra, ed il governo ha per capo un nemico.

Non mi va a genio questa ipotesi che suppone una certa doppiezza e di cui viene a soffrire la dignità regia. Nella prima almeno il principe non riconosce la regola e la rigetta; è una questione di principio; ma nella seconda la riconosce e le fa la guerra; è un caso di fraude e di fellonia. Avrei creduto impossibile tale ipotesi, se non venisse assicurato che si è verificata in Inghilterra; perocchè, la Francia non è ancor nominata in questa vergognosa storia. Si racconta, è vero, che questo disordine nella macchina costituzionale non vi si è introdotto se non accompagnato da molti altri, e si cita più di un re d'Inghilterra nella cui persona la dignità reale, moralmente decaduta, non avea più tanto della sua inviolabilità positiva che gli bastasse a difendersi contro l'ingiuria (1); egli per sua colpa s'era renduto accessibile ai colpi di quella. Questo male che ci è estraneo ci sia nondimeno profittevole, e gli amici della costituzione, non lasciando di affliggersene, raccolgano la lezione che ne vien fuori; la persona inviolabile e sacra aveva cessato di esser tale; l'oltraggio non era altro che la risposta ad un avvilimento già consumato. Imperocchè una molla di questo gran corpo non si guasta mai sola. Ma i nemici del regime costituzionale non menano trionfo di questo inconveniente rigorosamente possibile senonchè dimenticando che un male inerente ad una persona non conchiude giammai contro un'istituzione.

Con tutto ciò noi conveniamo che per presentare il risultato dell'elezione come un criterio, fa mestieri che nulla alteri la fiducia che essa ha bisogno d'ispirare, fa mestieri che sia sincera. Altrimenti niuno si picca di alcun rispetto per lei, e non vi è modo di eludere le decisioni a cui non si ricorra: togliete la sincerità all'elezione, ed il principe ostile ai suoi ministri non è colpevole se non a mezzo, la sua lotta insieme co' suoi ministri contro la camera è ben presso a giustificarsi, ed il governo personale è quasi perdonabile. L'elezione è dunque il perno di tutto il sistema (2).

Dell'elezione. — Fin dalle prime linee di quest'opera noi non abbiamo detto una parola che non sottintendesse la garentia legislativa, e per conseguenza una rappresentazione esatta, e per conseguenza un'elezione sincera (3). Vi ha una quantità di difficoltà

---

(1) Duvergier de Hauranne, nel suo opuscolo pubblicato nel 1847 sulla *Riforma parlamentare ed elettorale* in Francia, presenta a questo proposito curiosissimi brani tolti dalle lettere di Junius.

(2) Vedi Hello, *Del regime costituzionale*, part. II, tit. II, cap. 3.

(3) A tenore della legge elettorale presso di noi esistente non è la nazione che elegge i deputati, ma la minoranza di essa, come lo attesta la classe dei cittadini ai quali la legge conferisce specialmente ed esclusivamente il diritto elettorale; quindi, sebbene non sia opinione nostra che debbasi ammettere il suffragio universale, parvi però, che impropriamente, e per troppa lontana finzione, si

nei particolari dell'esecuzione, di cui abbiamo differita la soluzione, e che ci siamo cacciate innanzi fino al momento in cui fosse

possano considerare qual rappresentanti della nazione i cittadini eletti da una minima frazione della nazione medesima. — Conosciamo le gravi difficoltà che presenta la formazione di una legge elettorale, e che gravissime dovette il legislatore giudicarle a riguardo di un popolo tenuto orbato di ogni politica istituzione, ignaro dei proprii diritti, e quel ch'è più, dei doveri del cittadino chiamato alle politiche elezioni, ed alla scelta dei legislatori; di legislatori diciamo forti nel proteggere l'interesse generale dello Stato, indipendenti per mezzi materiali, e per capacità intellettuali dalle influenze del potere, che è loro uffizio di moderare con ragionata e ferma opposizione contro men giuste esigenze, o lesive o non tutelari dei diritti e degl'interessi della nazione: raro non essendo politicamente o generalmente ragionando, di vedere il potere esecutivo in lotta contro il corpo legislativo se non è ligio al volere dei ministri. — Il magnanimo fondatore della monarchia rappresentativa in Italia, fece quanto le circostanze e lo stato della nazione gli consigliavano; nella saggia previsione degli eventi di un nuovo politico sistema non credette di determinare in modo fisso ed irrevocabile i limiti del diritto dei cittadini a concorrere all'elezione dei deputati. — Ora se invariabili sono le disposizioni dello statuto, tale non può essere, nè deve giudicarsi la legge elettorale, la quale senza toccare al principio consacrato nello statuto riguardo alla Camera elettiva composta di deputati scelti dai collegi elettorali, può con una nuova legge elettorale essere l'elezione regolata sì quanto agli elettori, che riguardo agli eleggibili, ogni qualvolta ne emerga in seno alla nazione un imperioso bisogno. (Vedi il *Dizionario amministrativo* di Vigna e Aliberti, Vol. v. pag. 749.)

A queste dotte osservazioni noi crediamo pure aggiungere, a maggior chiarimento di questo interessante argomento, quanto su questo proposito ha pensato l'egregio Balbo, nella celebre sua opera della *Monarchia rappresentativa*. — Non potremmo non notare qui le sue sagge idee all'uopo sapientemente emesse:

« Tutta la materia dell'elezioni, egli dice, e quella principalmente degli elettori, sono forse le più difficili a ben determinarsi e nel diritto e nella pratica, fra quante si trovano negli ordinamenti rappresentativi. E tanto più, che qui ci fa difetto lo sperimento classico, l'esempio normale dell'Inghilterra. Quì più che altrove le usanze inglesi derivano a poco a poco lungo i secoli dalle condizioni speciali del loro paese, ondechè elle sono assolutamente inimitabili negli altri. Che anzi si potrebbe dire che elle non sono teoricamente buone; ed anzi che fino alle ultime riforme del 1832, che furono cattivissime. E tuttavia, strano fenomeno da far disperare quanti teorici sono al mondo, non è dubbio che il risultato di queste pessime usanze, riuscì e riesce ottimo. Ondechè quasi si verrebbe a conchiudere disperatamente che questa gran questione che si fa sulle elezioni, e che si proclama l'apice della scienza costituzionale, non importi nulla; che le buone elezioni non dipendono

trovata la parola dell'enimma elettorale; ed ora che siamo giunti a questo terribile momento, sul quale sonosi accumulate tante dif-

per niente dalle buoni leggi o dalle bnone usanze elettorali; che non importi quindi se non la buona ed antica ednoazione della nazione. Certo che io non saprei che rispondere a qnesto argomento; le elezioni inglesi furono certamente buone da centosessanta anni almeno che produssero parlamenti buoni, savii, forti, utili, felici, gloriosi, immortali: ora qneste elezioni non poterono essere effetto che o delle leggi ed usanze, o dell'educazione; ma le leggi ed nsanze eran cattive e l' educazione buona; dunque furono effetto di questa e non di quelle.—Ma come far noi che non abbiamo educaziono politica nessuna, e non la possiamo avere per gran tempo, e niun principe o scrittore ce la può dare per gran tempo? Per forza convien rivolgersi all' altro mezzo, quantunque impotente, delle leggi; e confortarci al pensiero che la buona educazione vale le mille volte più che non le buone leggi, tuttavia queste possono rifare quella od accelerarla. Insistiamo sul possibile. La quistione elettorale più comprensiva insieme e più attuale in questi ultimi anni, è quella del *voto universale;* cioè se convenga chiamare alle elezioni tntti quanti i cittadini di uno stato. Ma parimenti ei conviene osservare che quella parola è poco meno che un'impostura, e la cosa poco meno che una impossibilità. Il voto universale non è nniversale in nessnn paese, nemmeno in Francia, ove fu dato testè più largamente. Nè costì, nè in America non si concede che a certe condizioni di età, di persone; e perchè qneste sono le due condizioni principali dell'elettorato in qualsiesi legge elettorale, si vede che tutta la differenza sta in ciò, che le une impongono più strette ed altre più larghe le due condizioni. Quanto alla età, non è, per vero dire, gran differenza nè dubbio; quasi tutti concordano, e concorderemo anche noi a far quella della capacità politica identica della civile, cioè generalmente ventun anni. —Ma giova egli chiamare all'elettorato solamente i più ricchi, via via i meno, sino al punto francese di .... ?— Non è dnbbio, l'elettore più ricco è meno corruttibile, più indipendente, più cólto; e sono, per vero dire, tre qualità così preziose, da decidere forse la questione. Perciocchè si oppone bensì, e si grida che i ricchi curano e cureranno sempre i soli interessi della ricchezza, cioè della proprietà territoriale, dei capitali, delle indnstrie e dei commerci, e così sono e saranno sempre negletti nelle elezioni e nella deputazione poi gl' interessi degli operai, dei nullatenenti, della povera gente. Ma molto è da rispondere a qnesta obiezione, quantunque potentissima in apparenza; e primamente che insomma e non solamente dalla teoria, ma dalla pratica antica e nuova e novissima, è chiaro, è indubitabile essere identici, essere indestruttibilmente connessi i veri interessi dei ricchi e dei poveri; ondechè, chi ben promuove gli uni promuove gli altri necessariamente. Ma resta anche vero pur troppo che chi promuove male gli uni, cioè con istrettezza, con egoismo avido di profitti, mentre nnoce a sè lentamente, può precipitare e rovinare gli altri ad un tratto, ondechè si conchiuderebbe che non nuocciono ai poveri i ricchi in generale pro-

ficoltà, non sappiamo difenderci da un certo turbamento. Sembra che ci vada della nostra fede costituzionale, e che se l'enimma

movendo i propri interessi, ma i ricchi ignoranti solamente; e che non nuocciono dunque se non le elezioni fatte da questi. Ma di nuovo come distinguere? È impossibile; è nuova disperazione. Veggiamo tuttavia, insistiamo su ciò che troviamo meno incertezze. E mi pare, che, ove che ci aggiriamo in questi laberinti, una sola cosa, un sol nome vi scorgiamo, il quale ci possa dare qualche speranza o cenno di buona via. Onde che prendiamo la questione, ove che vi arriviamo, sempre ricapitiamo a questa parola e qualità di *coltura* od *educazione* che apparisce la più necessaria o sola necessaria agli elettori, ricchi o poveri, numerosi e pochi, inglesi, americani, continentali, europei, quali e quanti ed ove che sieno. Se v' ha qualche speranza di sciogliere tal quistione, non può essere se non riducendola a ciò: cercare gli elettori probabilmente più côlti. Nè la probabilità di coltura si può avere nello infime condizioni delle persone. Dunque non bisogna scendere a queste, non ammetterle alle elezioni. — Tutto ciò par chiaro. Eppuro è lungi dell'essere esatto. Di un altro fatto costante, è forza tener conto. Fu osservato già da Macchiavello della plebe Romana che quanto più si abbassano le condizioni dell'elettorato e si hanno elettori numerosi, tanto più buone elezioni ne risultano. Il popolo basso, la plebe, non sa per certo fare affari dello Stato nè gli stessi suoi, ma sa eleggere bene chi li faccia; e ciò pure fu notato da Macchiavello. Noi diciamo invidiosi i democratici; ma non è tale il popolo, non la plebe stessa. Onde qui si verrebbe alla conclusione opposta alla prima: che per avere buone elezioni bisogna scendere quanto più si può. — Come far concordare queste due conclusioni? Io non lo credo possibile a scoprire teoricamente, e che i prudenti legislatori, sieno Principi, Ministri o Camere, non abbiano altro modo che di procedere empiricamente, con tentativi diversi in ogni paese ed in ogni tempo: finchè siasi trovato, non dirò a caso, ma per la grazia di Dio, ciò che convenga in ciascuno. — Ciò solo avvertirò ad uso di tutte le parti politiche, che esse pure si possono ingannare grossamente in tale materia, e promuovere ciascuna quella legge elettorale, che produca poi deputati della parte contraria. Ondechè, in questa più che in altra cosa mi pare non debbasi attendere alla parte, ma alla patria, e procacciare deputati colti, sopra ogni cosa. Badino bene e gli uni e gli altri; conviene più a quei di destra avere un deputato di sinistra côlto e di buona educazione pubblica e privata, che non un deputato di destra inculto e ineducato; e viceversa. Il peggio di tutto, la rovina di tutto sono le Camere di deputati inculti e ineducati. — Certo è che sono più importanti le condizioni dell'eleggibilità che non quelle dell'elettorato; e forse che sta in ciò la spiegazione del buon risultato delle cattive usanze inglesi, e lo scioglimento di tutta la quistione. Io confesserommi qui pubblicamente ai miei leggitori: questa è delle pochissime, forse la sola opinione pubblica in che io abbia variato, la sola troppo avanzata, onde io sia poi receduto. Credetti già che fosse più bello, più

non è spiegato, sia la nostra pena d'essere preda della sfinge. Perocchè non intendiamo sostenere alcuna tesi assoluta, e non siamo costituzionali per determinazione irremovibile. Noi non vogliamo altro che un convincimento ben fatto, e diciamo pure: *Rationabile sit obsequium vestrum.* Ora il problema elettorale contiene in se quanto v' ha di più atto a scrollare la fede: l'incertezza dei principii, il disordine delle menti, dei disinganni quasi continui, l' aborto di tutte le pruove, un malcontento generale, e perfino lo sgomento dei nostri amici, ciascuno de'quali traduce a suo modo questo detto si notevole di Cromwell profferito al principio delle guerre civili: « *Ben direi ciò che non voglio*, *ma non so ancora quel* « *che voglio.* »

Nondimeno una considerazione ci sostiene, ed è che le grandi necessità sociali non possono non essere delle verità. Si è detto benissimo: *Se Dio non esistesse, bisognerebbe inventarlo;* in difetto di altre pruove, mi basterebbe questa: nell'ordine morale ciò che è necessario è vero, ed io sono dispensato da qualunque invenzione. In politica, per questa medesima ragione, è possibile quella istituzione di cui non può far di meno una società incivilita.

Non è mai tanto grande l' imbarazzo del legislatore quanto al-

---

liberale di attribnire l'eleggibilità a tntt' i cittadini dello Stato. Ma per non ommettere quel poco di sense buone che potrei addurre, io avrei volnto estendere a tutti pienamente l' eleggibilità, senza poi tutte quelle eccezioni che il fatale 1848 introdusse, eccezioni dette liberali e che non erano di fatto che illiberalissime e nocive. Se si vuole che tutti sieno eligibili, non bisogna eccettuare soli gl'impiegati, e non bisogna sopratuttò introdurre quella illiberale disposizione, per cni si fissa *un maximum* ammessibile degl' impiegati anche non esclnsi dall'eccezione, per cui si cacciano qnelli di soprappiù per quanto bene eletti, per cui si sovrappone così nua eccezione seconda alla prima; per cui si menoma e storpia e rinnega il diritto elettorale. Se siete in sospetto dei deputati impiegati come addetti ai governanti, lo dovreste essere di tutti gli altri deputati che sono e debbono essere addetti ai governati ed ai loro interessi; se siete gelosi dell'aristocrazia, siatelo della democrazin: se no, distruggete qnell'equilibrio, quella eqnità, qnella equiponderanza, su cni si fonda tntto questo nostro edifizio, qnesta che è come casa nostra, di tutti oramai. La contraddizione, l'errore, non dirò l' ingiustizia, ma direi volentieri la sciocoheria, è manifesta. E fu poi tanto maggiore e più feconda di male conseguenze ai principii delle nostre costituzioni, delle nostre camere bambine, dove lnssureggiavano l' inesperienza e l'ignoranza politica, i discorsi vnoti, le parole senza senso, l'operosità del nulla, la pigrizia degli affari veri, e dove i soli impiegati avrebbero forse potuto raddirizzare tutto ciò, perchè, colpa non della nazione, ma degli assolntismi precedenti, perchè nessnn capiva nnlla degli affari pubblici se non gl'impiegati. » BALBO, *Della monarchia rappresentativa*, lib. II cap. 4.

lorchè è padrone della materia che regge. Quando si occupa di un diritto naturale, la base su cui opera gli è fornita da un legislatore più sicuro di lui, e tutta la sua faccenda è *garantire* ed *organizzare;* non può ingannarsi se non sulla parte secondaria dell'opera sua; ma quando è obbligato di trar tutto dal suo proprio fondo, e primo pensiero e modo di esecuzione, egli si assume quasi una creazione, e la sua responsabilità si raddoppia. Ora uno dei nostri principii è che i diritti politici provvengono non dalla legge naturale, ma dalla legge positiva. Il legislatore ha il peso della facoltà di dire dove si trovino ed a quali condizioni si esercitino. Senza dubbio per un legislatore che anzi tutto impone a se stesso la necessità di esser giusto e veritiero, non vi è mai nulla di assolutamente arbitrario; ma non rimane men vero che la fonte dei diritti politici e quindi di un buon sistema elettorale non è di quelle cose che si rivelano immediatamente alla coscienza umana, e che ci vuole osservazione e studio per mostrarla con qualche certezza.

La pruova che non basta mettersi la mano sulla coscienza per conoscere una verità di questa natura, è che gli uomini di stato ed i pubblicisti disputano sulla sua essenza, sui segni ai quali si riconosce, e sin dal punto di partenza il loro discordare si fa chiaramente manifesto. Trattasi di un sistema; ci vuol dunque una teorica, benchè questa parola oggidì suoni male; ce ne vuole una come ci vuole un disegno ad un architetto, ed appunto sulla teorica si manifestano le maggiori difficoltà. Non solo non si va di accordo sulle idee fondamentali, sul fine del sistema e sui mezzi, ma si stravolgono: si prendono i mezzi per fine, e si edifica in conseguenza di ciò.

A questo modo l' elezione avendo necessariamente lo stesso fine della rappresentanza nazionale di cui è l'operaia, non può essere diretta se non verso l'interesse generale, senza il quale la rappresentanza nazionale non è altro che una parola: interesse generale il cui pensiero stesso non si forma se non col soccorso di una stampa libera, poichè senza la stampa le idee di un gran popolo disseminato sopra un vasto territorio non troverebbero il loro punto di unione, resterebbero isolate, e mancherebbero di unità. Che vi si badi bene: l'interesse generale, indicato come fine del sistema, non è già una nozione vana ed oziosa, ma bensì una verità feconda di buoni effetti, se si vuole essere conseguente.

In fatti, determinato così il fine del sistema, ciò che deve seguire si compone unicamente dei mezzi di pervenirvi, e quindi si subordina alla nozione principale. Noi teniamo a questo ordine delle nostre idee, e al non voler che le seconde usurpino il luogo della prima: ci teniamo come alla condizione propria per conseguire il fine. Ne risulta che per essere vera, tutta quanta l'organizzazione del sistema dev'essere concepita coll'idea di trovare il punto pre-

ciso in cui si è capace di discernere l'interesse generale e di stipularlo; trovato che sia questo grado della scala sociale, ad esso bisogna avvincere la presunzione legale di capacità e l'esercizio del diritto elettorale.

Che di poi si cerchi questo grado della scala sociale; si potrà ingannarsi in fatto, collocarlo troppo su o troppo giù, e tentare saggi infelici; ma certamente si avrà ragione in principio, e si sarà ben più presso ad intendersi. Per esempio, la capacità elettorale dee presumersi nel numero, o nella proprietà, o nell'ingegno? Noi comprendiamo la questione posta così, perocchè conduce ad esaminare se il numero, se la proprietà, se l'ingegno, sono indizii della capacità; ma non la comprendiamo più quando si domanda se l'elezione debba rappresentare o il numero, o la proprietà, o l'ingegno, perocchè si fa in tal caso del numero, della proprietà e dell'ingegno, non più dei mezzi di scoprire ciò che si cerca, ma lo scopo diretto della rappresentanza, e non si può mancar di traviare. Non si viene più a tendere all'interesse generale; noi comprendiamo nell'interesse generale così il picciol numero come il grande, il povero come il ricco, la mente rozza come la mente culta.

Il numero forma legittimamente la regola in un'assemblea, in un tribunale, in un consiglio, perchè ciascuno dei membri avendo adempito le medesime condizioni, sostenuto le medesime pruove, fornito le medesime garantie, e trovandosi nella stregua di una perfetta egualianza coi suoi colleghi, la presunzione sta per la pluralità; ma fra gli uomini accozzati a caso, vale a dire nel dominio dell'ineguaglianza, il numero non ha costituito mai nè una potenza nè un valore morale, non ha potuto mai nè creare nè distruggere un diritto. Quando trattasi di un diritto politico, più si ricerca il numero, cioè a dire si discende la scala, e più si va lungi dall'interesse generale, più si sprofonda nell'interesse privato; non s'incontrano che le suggestioni del benessere individuale e la necessità di occuparsi di se stesso. Sarebbe un controsenso il collocare la presunzione di capacità là dove appunto diminuisce, là dove talvolta cessa; i meno capaci in maggioranza farebbero la legge ai più capaci in minoranza.

La proprietà è giustamente ammessa come indizio dell'attitudine elettorale; ma non potrebbe impunemente esser presa per la cosa stessa da rappresentare. Quando altri s'inganna a tal segno sul suo titolo, essa non s'impadronisce a metà della rappresentanza nazionale; l'occupa tutta quantà, vi porta i pregiudizii e l'egoismo da cui è tutt'altro che immune, fa di lei la sua immagine, fonda tosto o tardi l'aristocrazia territoriale ed infetta il governo dello spirito di privilegio, crea accanto a se una classe povera cui prende al suo soldo, ha le sue leggi cereali che non sono altro che un modo d'ingrossare le proprie rendite a spese di quelli che hanno

fame, e quando ha teso le sue reti non si esce da quelle che mediante una rivoluzione; nella ripartizione dei pesi pubblici, essa risparmia se, non ne assume se non la minor parte, e l'imposta fondiaria è quasi nulla, laddove la gravezza di tutte le altre è opprimente. Su questo punto, come su molti altri, noi abbiamo a difenderci dal contagio dell'esempio.

A qual titolo l'imposta diretta denota la capacità? È unicamente come manifestazione della proprietà, vale a dire come segno di un segno? No, non unicamente, dappoichè gravita egualmente sulle persone e sull'industria, ed il suo gran merito è d'indicare un gran numero di diverse condizioni in cui la capacità è presumibile. Ovvero conferisce il diritto elettorale da se sola, indipendentemente dalla condizione di cui è indizio e per la sola ragione che vien pagata? È un'opinione molto propagata, e che non per ciò è più vera, che chiunque paga un'imposta deve o votarla o scegliere chi la vota; varrebbe lo stesso il dire che basta essere suddito della legge per divenire legislatore, e che il dovere di obbedirla dà il diritto di farla: in altri termini, che la contribuzione ai pesi della civile comunanza, in controcambio della protezione di cui questa ricopre i nostri diritti civili, è necessariamente la fonte dei diritti politici. Questa falsa idea della nostra condizione sociale è una forma mitigata del suffragio universale.

In quanto all'ingegno considerato come oggetto della rappresentazione, stentiamo un poco a farcene un'idea precisa. — Che vuol dire rappresentare l'ingegno? Si può concepire un simile mandato? È questa una materia da delegazione? Che se per ingegno s'intende il discernimento dell'interesse generale, si diviene più chiaro, ma si cade in un altro vizio: di che ci occupiamo se non di trovare cotesto discernimento dell'interesse generale? Si riproduce la medesima idea sotto un altro nome; è l'ingegno dato come segno dell'ingegno. Che se finalmente non si parla più dell'ingegno come di una condizione generale ed astratta, ma solo degli stati personali speciali a cui è inerente la presunzione della legge; o se, per servirci delle espressioni di uso, trattasi di *aggiungere le capacità;* questa aggiunzione non è per noi se non una conseguenza naturale dei nostri principii, perocchè noi facciamo consistere tutta la quistione nello scovrire il punto ove si presume la capacità e nell'avvicinare per quanto è possibile la presunzione legale alla realità. Or qui vi ha più che una presunzione legale, il cui carattere collettivo suppone numerose eccezioni; vi ha una certezza individuale, poichè gli stati personali speciali di cui parlasi non sono accessibili se non che alla capacità provata o garantita.

Messa così ciascuna idea al suo posto, distinto accuratamente il fine dai mezzi, e messolo a dirigere tutto l'ordinamento che seguirà, si contino le idee false, le teoriche arrischiate, gl'interessi dei

partiti o di sistemi che tentano di surrogarsi all'interesse generale e dei quali questa sola parola fa giustizia. O procediate per presunzione generale o per indicazioni particolari, voi andate per quanto è possibile direttamente al vero elettore; voi date così giustamente nel segno come allorchè stabilite l'età maggiore ai ventun anni; la capacità civile non si determina più sicuramente che la capacità politica. Per l'una si corrono gli stessi rischi che per l'altra; giacchè non è da saggio il pretendere alla certezza assoluta per alcuna specie di presunzione legale.

Ma non è tutto: il legislatore che meglio sia riuscito nella ricerca dell'attitudine elettorale, non ha adempito che la minima parte del suo assunto, e coloro che ne conoscono tutta la difficoltà non sentiranno dire senza stupore: « Ei non ha trovato altro che l'elettore. » Nondimeno l'espressione è esatta; poichè risoluta questa prima difficoltà, ne rimane una maggiore, e tanto più da temere in quanto che meno ce ne occupiamo. Trovato che sia l'elettore, rimane ad assicurare la condizione in cui vien messo, a proteggerne la coscienza, a fargli espor fuori il suo voto. Che importa che siasi scoverto il vero organo, se l'organo non risponde o risponde male? A che giova che l'interesse generale gli apparisca, s'egli non lo dichiara tale quale gli appare? Forse non gli si domanda altro che di veder chiaramente? Non fa mestieri principalmente che sia veritiero? Che cosa guadagna il paese nel suo discernimento se il suo voto è circondato di pressioni più forti del suo coraggio? Dato il dovere scegliere fra le due condizioni di discernimento e d'indipendenza, noi non esitiamo punto: la seconda è incomparabilmente la più importante; val meglio una mente mediocre che dica il suo pensiero, che una mente illuminata dal cielo che dissimuli od alteri il suo. A non considerare altro che il nostro stato sociale, vi ha più probabilità pel discernimento che per l'indipendenza, ed anzi il rischio di non imbattersi in quello è minore che non si supponga. A qualunque grado della scala altri si diriga, è presso a poco sicuro di trovare l'ingegno. Noi abbiamo fidanza negli uomini assembrati, dovunque siano presi; gl'istinti che dominano le masse non mancano mai di una certa aggiustatezza ed hanno spesso qualche altezza; per sorprenderle in tutta la loro debolezza, fa d'uopo romperle ed attaccarle alla spicciolata. Noi poniamo come fatto che non v'ha raccolta d'individui a cui sia assolutamente straniera la nozione dell'interesse generale. Ma si può in essa distruggere il sentimento dell'indipendenza; se l'uomo è intelligente, egli è pur debole; è tale in ragione della sua ignoranza e de'suoi bisogni; e quando gli date a portare l'immenso pondo dell'interesse generale, allora, il vostro dovere è di fortificarlo. Nella vita privata il vedere il bene e fare il male è una colpa che può restare personale; ma nelle prove della vi-

tà politica il vedere il bene e non farlo è una calamità sociale. Allorchè l'elettore è senza indipendenza, il male ha un'estensione di azione che importa conoscere. Esso non si ferma all'ordine politico, ma penetra nella comunanza civile. Quando il governo rappresentativo manca alla sua vocazione, non è semplicemente inutile, ma viziosa: la natura umana vale allora meglio che le istituzioni, e riceve la corruzione da chi la dovrebbe combattere. Dovendo scegliere tra il despotismo ed una rappresentazione falsata, inclinerei a credere che la condizione dell'uomo è peggiore sotto di questa. Sotto di quello certamente egli non è libero, ma almeno non ha a lottare fuorchè contro le proprie tendenze; mentre invece una forma rappresentativa bugiarda, la quale del resto non gli procura ninna vera libertà, gli crea delle tentazioni che senza di essa non avrebbe conosciute. L'occasione di esercitare i suoi diritti politici non è altro per lui che l'occasione di mal fare. L'onestà di colui che non vota secondo coscienza è già considerabilmente manomessa, ed è ben difficile che resti puro l'uomo là dove ha patteggiato il cittadino. Se mettiamo in commercio le cose che non sono in commercio, che non farà di quelle che vi sono? Più discernimento ha, più profonda è la sua caduta. Immaginate una macchia che si estende intorno a ciascun collegio, intorno a ciascuno elettore, e calcolate tutta l'estensione di guasto che ne risulta. Non ho in alcuna guisa la pretensione di moralizzare; ma si appartiene al nostro tema di segnalare questo vincolo tra la morale politica e la morale privata (1).

Dell'organizzazione elettorale. — Dando per iscopo all'elezione l'interesse generale senza alcun frazionamento; esigendo per iscoprirlo e dichiararlo degli organi che abbiano ad un tempo attitudine ed indipendenza, principalmente indipendenza, perchè l'indipendenza con poca attitudine non è assolutamente incapace del bene, e l'attitudine senza indipendenza non è capace se non di menzogna e di bassezza; determinando così, diciamo, le condizioni generali dell'elezione, siamo rimasti unicamente nel campo della teoria; non abbiamo trattato fuorchè la parte più facile della quistione; perocchè per trovarsi di accordo su queste condizioni generali, basta solo volere sinceramente il governo rappresentativo. Ma nell'applicazione è dove ci attendono le difficoltà di ogni maniera, difficoltà provvenienti dalla nostra natura e dalle nostre tendenze egoistiche, difficoltà nascenti dalle nostre istituzioni e dalle nostre abitudini; quelle meno insormontabili di queste, in guisa che i nostri maggiori ostacoli sono in noi stessi. Le prime dipendono dalla stessa organizzazione elettorale e le sono intrinseche; riguardano delle disposizioni interne e l'aggiustamento delle sue

(1) Vedi Hello, *Del regime costituzionale*, parte II, tit. II, cap. 3.

parti; s'incontrano dovunque son rassembrati gli uomini per interrogarli su questo grando interesse. Le seconde le vengono di fuori e dal suo contatto con altre istituzioni rivali e nemicbe; hanno per oggetto di stabilire l'armonia tra istituzioni di spirito differente, tra lo spirito liberale del sistema rappresentativo c lo spirito despotico dell' amministrazione monarchica o imperiale; s' incontrano soltanto nei paesi e nei tempi in cui le parti di uno stesso governo mancano di simpatia tra loro.

Noi ci occupiamo primieramente dell'organizzazione in se stessa, perchè fa mestieri trovare il suo stato normale prima di por mente al pericolo dell'esterna invasione che la minaccia.

Tutte le difficoltà dell' organizzazione interna possono riferirsi alle tre seguenti quistioni. E in primo luogo: L'elezione sarà diretta o indiretta? Nell'ordine logico siffatta quistione è la prima; e solo dopo averla risoluta si potrà porre la seconda: Ove sono i veri elettori? Quali sono le qualità che li costituiscono? Trovati che siano gli elettori, si giunge alla terza: Come saranno assembrati? La circoscrizione elettorale differisce dalla circoscrizione amministrativa o giudiziaria?—Attraverseremo rapidamente tali quistioni, per la ragione che la loro importanza, sebbene reale, è nondimeno secondaria ai nostri occhi; l'efficacia dell'organizzazione dipende da una circostanza che sta di fuori; senza l'indipendenza non è da attendere nulla dalla migliore, e coll'indipendenza non sarebbe da disperare della meno buona.

L'elezione indiretta non è più una quistione costituzionale, da che è scritto « che la camera dei deputati sarà composta *dei deputati eletti dai collegi elettorali*, la cui organizzazione sarà determinata con leggi. » I collegi non sono *elettorali* se non per *eleggere* i deputati: è questa l'unica loro funzione: lo statuto costituzionale non ne conosce altra in essi. L' elezione di un elettore non è nel suo linguaggio nè nel suo pensiero, e l' elettore quale essa l' intende non è quello la cui missione si restringe a scegliere colui che sceglie. L' elezione indiretta deriva dal suffragio universale, e n'è una specie degenerata. L'impossibilità di effettuare il concetto radicale ha dato l'idea di coteste elezioni a due gradi, dei quali l' inferiore è il più possibilmente vicino alla base. Il suffragio universale non è universale se non perchè ammette tutti; la sua unica regola è di non escludere nessuno. La più semplice restrizione lo distrugge, e gitta per forza nel sistema contrario, che è quello delle categorie; le categorie non si determinano se non per via di presunzioni generali, ed è una necessità delle presunzioni generali di lasciar sempre qualcuno di fuori. Quando si è giunto a ciò, perchè due gradi? Perchè una presunzione per questi più forte, per quelli più debole? Il principio dell'eguaglianza dinanzi alla legge si presta a queste varietà? Alcuni han detto che

il vantaggio dei due gradi era di emancipare il deputato dalla dipendenza di elettori permanenti. L'intenzione è buona, ma vi corrisponde l'effetto? Per antivenire il contatto dell'eletto e dell'elettore, vien distaccato questo a segno che gli si tolga ogni interesse. Ei non iscorge l'opera sua se non in lontana prospettiva; lo zelo cittadino in lui s'agghiaccia, perchè dubita della sua reale partecipazione ad un risultato da cui vien tenuto sì lontano.

« Se nell' idea radicale, osserva con somma intelligenza il dotto Hello, il primo grado genera il secondo, chi genera il primo? Evidentemente la volontà della legge. Che se, per evitare questa risposta, si discende di più per trovare un fondamento più profondo, una delle due: o si troverà inevitabilmente la medesima risposta nei gradi inferiori, o si cadrà in tutte le impossibilità del suffragio universale. Nella necessità adunque di prendere la legge come fonte del diritto politico, val meglio abbracciare francamente il principio, e cercare nella comunanza civile l' altezza alla quale conviene di annettere direttamente la presunzione di capacità elettorale. Posto ciò, che la legge usa del suo diritto nel conferire il diritto dell' elettore, che è da pensare di una legge che determinasse l' abbassamento del censo della legge attuale, di quella del 19 aprile 1831? Ne ha usato bene? Il lato censurabile di questa legge non è nella determinazione del censo elettorale a 200 franchi; e se alla capacità così presunta avesse aggiunto la capacità provata, questa parte del suo sistema andrebbe esente da ogni rimprovero. L'abbassamento del censo non ha che vantaggi molto contrastabili, e confesso che i soli inconvenienti ne sono sensibili agli occhi miei; non già che classe alcuna di francesi sia degenerata a tale da non avere nè l'amore nè l'istinto del pubblico bene; ma credo di non calunniare nessuno affermando che non tutti sono egualmente ben collocati per iscorgerlo. A che serve tener duro contro un fatto? Forse sarà distrutto negandolo? Io vedo un controsenso nel porre la pluralità numerica dove diminuisce la presunzione di capacità, e nel moltiplicare gli elettori nella regione ove una delle loro necessarie qualità divien più rara. Me ne appello a chiunque ha potuto osservare un' elezione nelle piccole città: gli elettori che hanno coscienza dell' atto che adempiono vi sono anche oggi in minoranza. Ma cotesta è sol la minima delle obbiezioni; se il discernimento dell'interesse generale trovasi rigorosamente da per tutto ad un grado qualunque, non è così dell'indipendenza; essa non diminuisce, ma cessa dove diviene predominante il sentimento dei bisogni personali; è questa una verità di osservazione, che ogni qual volta le estremità sociali si avvicinano l'una all'altra con uno scopo politico, l'estremità inferiore è quella che soccombe nello scontro; il destino del debole e del povero è di servire di strumento politico al ricco ed al potente, e gli

amici della democrazia reclutano senza accorgersene per l'aristocrazia. L'istoria delle lotte contemporanee racchiude non pertanto una lezione che ben dovremmo non obliare sì presto. Dal 1816 al 1820 la restaurazione seguita in Francia aveva messo alle prese l'antico reggimento e il nuovo, ciascuno dei quali spiegava una bandiera diversa: l'antico quella della grande proprietà, il nuovo quella della libertà costituzionale: ed entrambi davano come il vero interesse sociale quell'interesse che avevano abbracciato. Quale credete che sia stato il sistema dell'antico reggimento? Di restringere l'elezione e di ritenerla per se o vicino a se? Se n'è ben guardato. Egli ha preconizzato le dottrine popolari come le vere dottrine liberali; ha sostenuto che i diritti politici erano diritti naturali, e che chiunque non ne godeva era vittima di un'esclusione; ha tentato di allargare l'elezione a segno di abbattere quasi tutt'i limiti; ha fatto stupire la Francia coi suoi accessi di sdegno contro il privilegio, avvertito dal suo istinto che quanto più si avvicinerebbe ai bisogni personali, tanto minore indipendenza incontrerebbe e tanto meglio sarebbe assicurata la sua dominazione. Non dimentichiamo mai: se la libertà costituzionale è un bene comune a tutti, le condizioni non se ne trovano adunate se non che in un certo stato mezzano delle società moderne.

« Gli elettori sono creati: come saranno radunati? quistione forse più difficile delle precedenti. Non si conosce abbastanza il rapporto della circoscrizione elettorale con l'elezione, e fino a qual punto l'orizzonte che viene aperto dinanzi all'elettore restringe o estende le idee. Se vengono rassembrati dei cittadini senza attinenze fra loro, restano disorientati, son gettati nell'ignoto, votano a casaccio e senza coscienza del proprio voto. Separando coloro che sono uniti da relazioni sociali, si rompono le loro accontanze naturali, vengono isolati, vengono privati di una deliberazione comune: ogni concerto è impossibile. Vi ha dunque un punto da fermare, e questo punto è determinato ben meno dalle leggi che dai costumi. La Francia certamente è una, ma è ben grande; ed è una necessità della sua grandezza, che senza distaccarsi dall'unità nazionale, le idee e gl'interessi vi formino dei gruppi. Questi gruppi dove sono? Per una fortuna che sembra noi non più sentire, l'assemblea costituente, a cui risale la nostra gratitudine in tante cose, ha risposto a questa domanda or son più di settant'anni: essa ha creato il dipartimento, ed il dipartimento è stato adottato dai costumi, il che dispensa da ogni ulteriore ricerca. Prima del 1789 gl'interessi si aggruppavano per provincie, e la provincia era quella che mandava deputati agli stati generali; oggi gl'interessi si aggruppano per dipartimenti; e perchè non è il dipartimento che manda deputati alla camera? Eccoli belli e trovati cotesti centri parziali che ricerchiamo; ciascun capoluogo è

il ritrovo naturale dei cittadini in un dato raggio; vi si va spesso, vi si hanno abitudini, vi si arreca e se ne ritraggono delle idee, e ne risulta quella specie di notorietà che diviene la misura di un'opinione pubblica. Lo sguardo vi si estende tanto lungi da vedere altro che l'interesse privato, non tanto da non veder nulla. L'elezione che vi si fa perde il carattere esclusivamente individuale, e comincia a prendervi quel carattere collettivo senza il quale non è niente; il deputato è l'eletto di una massa e non l'agente di alcuni ambiziosi. Non è così pel circondario, ancor meno pel cantone, ancor meno pel comune; queste suddivisioni di territorio hanno solo una esistenza fittizia; buone per determinare le competenze amministrative e giudiziarie, esse sono di pura convenzione, come le linee della sfera celeste, ed i costumi non si sono ridotti alle loro proporzioni. L'elettore che si va a cercare sulla soglia di casa sua, al suo domestico focolare, prende il governo rappresentativo per una restaurazione del culto degli dei Lari; crede di essere invitato a pensare unicamente a se, e si guarda bene dal mancare a ciò. Che cosa è allora l'elezione? Una quistione da uomo a uomo, una cinguetteria di vicini e di vicine. E la deputazione? Un contratto da uomo a uomo, un contraccambio di servigi individuali. Ecco ciò che può la geografia sulla politica! »

« Si temono, al capoluogo di dipartimento, gl' inconvenienti dello squittino di lista, e il pericolo di scrivere sul proprio bullettino dei nomi di cui non si è sicuro. Nulladimeno bisogna scegliere: nel circondario vi è troppa scambievole conoscenza; nel dipartimento ve n'è troppo poca. Che fare? Credere a qualche cosa, aprire gli occhi ad un'esperienza di più di mezzo secolo, ammettere l'esistenza della famiglia dipartimentale come un fatto ormai sociale, come uno di quei preziosi incontri in cui il legislatore e la società sono di accordo. Lo spirito di questa famiglia, la notorietà che vi si forma, rispondono a tutti gl' inconvenienti dello squittino di lista, e mettono tra l'elettore e l'eletto quella distanza convenevole, termine medio tra la lontananza eccessiva ove la gente non si conosce, ed il contatto immediato dove si conosce troppo. »

« Aggiungasi che l' adunarsi per dipartimento risponde ad un bisogno, evitando un inconveniente: il bisogno è quello di aumentare il numero degli elettori in ciascun collegio; l'inconveniente è di aumentare la lista generale degli elettori. Il collegio dipartimentale procura il primo di questi aumenti senza ricorrere al secondo. »

« Sarebbe qui il momento di giudicare la legge del 1831 e nei suoi principii e nei suoi frutti; ma noi abbiamo a domandarle di adempire altre condizioni e di scongiurare altri pericoli; differiamo adunque il nostro giudizio riguardo a lei, poichè ha bisogno di essere preparato. Essa si occupa solo dell'ordinamento interno

del sistema elettorale, come se non ci fosse altra cura da prendere; non iscorge se non una parte del suo compito: sembra che non si avveda che nello stato attuale delle nostre istituzioni, se altri si ferma alle condizioni del diritto di eleggere e al modo del suo esercizio, si può trovare un capolavoro in tal genere e pur non fare altro che la più vana delle cose difficili. A che vale il migliore dei tribunali e il più perfetto dei codici se il giudice è soggiogato al giudicabile? (1)

Dello stato normale dell'elezione.— Se vi ha verità elementare nel governo rappresentativo, è certamente questa. La camera dei deputati sorveglia l'amministrazione, la sindaca indirettamente mediante il voto dell'imposta, e se fa d'uopo, accusa i ministri. È convenuto pure che questa sorveglianza non è necessariamente ostile, e che al contrario è un elemento amico che la costituzione ha inteso introdurre nella rappresentanza nazionale, come condizione della garantia, come legittima precauzione contro le naturali tendenze del potere. Se questa dottrina è vera, è tale per tutte le parti della camera, senza distinzione della maggioranza e della minoranza: l'ufficio di entrambe consiste egualmente in una sollecitudine permanente, e all'uopo nell'esercizio di un diritto formidabile. Una camera che ha un tale fine, che cosa dev'essere per conseguirlo? Il buon senso risponde che dev'essere indipendente. Indipendente da chi? Da tutti, ma in particolare dall'amministrazione. Perocchè se un giudice dipendente è un controsenso, il controsenso si complica quando esso dipende appunto dal giudicabile.

E l'elezione, sorgente di una camera siffatta, che cosa dev'essere? Si può immaginare che possa non essere indipendente come la camera ch'è chiamata a produrre? Neghisi, o soltanto s'attenui una sola di queste deduzioni, e nè la camera nè l'elezione hanno più senso alcuno.

Se questo principio è certo, ecco una conseguenza che non è meno certa: l'elezione è quella che dev'essere attiva; l'amministrazione è quella che dev'essere passiva. Invertite le parti, fate che l'elezione sottostia all'influenza invece di esercitarla, ed il sistema non si comprende più. Il male non è solamente che la parte sottomessa alla sorveglianza la neutralizza nella parte che ne è incaricata; esso va più oltre; vulnera qualche cosa più che la logica, lede lo stato sociale; l'influenza amministrativa ha una maniera sola di esercitarsi sull'animo dell'elettore, ed è di sostituire in lui l'interesse privato all'interesse generale, e di uccidere il sentimento morale nel sentimento politico. Ciò che condanna per sempre l'influenza amministrativa sulle elezioni è che essa non ha altro mezzo di farvisi sentire.

(1) Vedi Hello, *Del regime costituzionale*, parte II, tit. II, cap. 3.

L'influenza amministrativa non potendo essere altro che la dipendenza dell'elettore, non si potrebbe senza illusione, ammettendo l'una, dissimularsi l'altra, ed ecco ciò che avviene: facciamo due immensi passi retrogradi: prendiamo due dei più grandi risultati ottenuti mercè il reggimento costituzionale. Fa mestieri indicarli.

1. Fu un tempo che si voleva innalzare a principio la dipendenza dell'elettore. Il sig. Duvergier de Hauranne (1) rammenta che nel 1816, quando la restaurazione si occupò della riforma dei collegi imperiali, il sig. Vaublanc, ministro dell'interno, sostenne, contro il sig. de Villele che in diritto costituzionale *il potere* (così lo chiamava) *il potere elettorale era di sua natura subordinato e dipendente.* Questa dottrina fu rigettata, e prevalse il principio dell'indipendenza: non pertanto ciò avveniva nel 1816.

2. In luglio 1830 la pretensione del principe era di non riconoscere l'elezione e di rigettarla quando non gli andava a sangue; questa quistione di principio fu risoluta colla guerra civile, specie di combattimento non giudiziario, ma legislativo, donde venne fuori il principio contrario, cioè che l'elezione era una regola, e se la regola dispiaceva, non si poteva appellare dell'elezione fatta senonchè ad un'elezione da farsi.

Prevalga oggi l'influenza amministrativa, con la dipendenza dell'elettore sua conseguenza inevitabile, ed io dico che non rimane veruna di queste due conquiste; i principii proscritti nel 1816 e nel 1830 ritornano sotto altre forme: da una parte l'elettore è mantenuto nel suo stato di dipendenza, e ci è da consolarsi, mercè la realtà, del non avere la formola; dall'altra, se l'elezione forma la regola in teoria, nella pratica si detta la regola anticipatamente, e si giunge ai medesimi fini senza strepito e senza rischio.

Queste verità sono assolute; non si transige con esse. Il signor Guizot ha riconosciuto che vi era presso i francesi *abuso dell' influenza:* riteniamo queste parole come confessione di un fatto, non come enunciazione di un principio. L'influenza amministrativa sull'elezione non ha uso legittimo per se stessa ed intrinsecamente è un abuso; non è ammessibile in alcuna misura, ed è del tutto condannabile. Non vi ha salute per la rappresentazione nazionale fuorchè nella neutralità dell'amministrazione; l'amministrazione è un potere, e non un partito; il partito che la sostiene può parlare ed operare fuori di essa; ma l'amministrazione stessa non ha una parola da dire nel giudizio che deve attendere in silenzio, limitandosi, come potere di polizia, a proteggere materialmente l'operazione elettorale, e lasciando che n'esca libera e pura la gran voce della nazione.

(1) DUVERGIER, *Della riforma elettorale e parlamentare*, Parigi 1817, p. 183.

Se nello stato normale l' elezione dev' essere attiva e l'amministrazione passiva, lo stato contrario, in cui l'amministrazione è attiva e l' elezione passiva, è precisamente lo stato di corruzione. Coloro che gridano contro questa conseguenza, si scandalizzano unicamente della parola per conservare la cosa.

Sospendiamo qui la discussione; sbarazziamola prima da un'ingannevole analogia. Cotesta quistione dell' influenza amministrativa sull' elezione è una quistione tutta francese, ed il male contro cui cerchiamo un rimedio è un male domestico. In nessun altro paese costituzionale l' amministrazione ha tanta pena come in Francia a combinarsi con la libertà politica; se ne sentirà meglio la ragione quando avremo parlato di quell'Inghilterra, il cui esempio, sempre allegato, non sarebbe altro che un pericolo, se non fosse ben compreso (1).

Dell' elezione Inglese. — Fra i varii sistemi elettorali ed il nostro vi ha parecchie essenziali differenze: 1. Essi hanno dei partiti politici e noi non ne abbiamo; 2. L'amministrazione è presso di loro tutt'altra che presso di noi. Tutto si spiega per circostanze a loro speciali, finanche il gran numero dei loro elettori. Impariamo a conoscerci studiando queste differenze, non collo scopo di torre dagli inglesi tutto ciò che posseggono, ma di farvi una scelta, lasciando loro ciò che ad essi soli conviene o ciò che non conviene a nessuno. Questa parte del nostro diritto pubblico ne è la più nuova e la meno nota; è quella in cui l'esperienza del passato ci lascia senza o con poco aiuto.

I partiti politici, questo istrumento necessario di un governo rappresentativo, e senza il quale la nazione, interrogata sull'interesse generale, risponderebbe unicamente per opinioni indviduali, i partiti politici non sono di quelle cose che si fanno fare a volontà; non possono venir decretati; nascono da se, e nascono dai costumi anzichè dalle leggi; son ribelli alla mano dell' uomo, tosto che essa si fa sentire; figli dell'opinione, ne hanno l'andamento indipendente; e quando si sono formati, con tutte le loro condizioni costitutive, sono il più sicuro sintomo della libertà costituzionale nella sua maturità.

Dei partiti politici presuppongono uno spirito politico. È singolar fortuna dell'Inghilterra l'avere avuto questo genere di spirito fin dai primi sforzi del suo travaglio costituzionale. In tutti i tempi i cittadini hanno avuto colà la costante preoccupazione dell' interesse generale; non dico già che l'hanno sempre compreso; ma bene o male inteso, è stato senza intermissione l' oggetto della loro ansietà; ed il popolo vi ha ricevuto quell' educa-

(1) Vedi Hello, *Del regime costituzionale*, part. II, tit. II, cap. 3.

zione delle cose alla quale gli uomini non sopperiscono; essa è quella che gli ha salvati dall'indifferenza politica, la più mortale nemica del governo rappresentativo. Allora, giusta l'eterna legge della libertà, le opinioni si dividono e si classificano, e quelle che hanno qualche affinità fra loro, aderiscono e formano un partito. Il signor Burke, il pubblicista che meglio ha approfondito questa teorica dice: — « Un partito è un corpo di uomini congiunti « per favorire, mercè i loro sforzi comuni, l'interesse nazionale « conformemente a qualche principio particolare su cui son tutti « di accordo. Gli uomini che pensano liberamente, possono non « pensare allo stesso modo in certi tali punti; con tutto ciò, come « la maggior parte dei provvedimenti che hanno luogo nel corso « degli affari pubblici hanno una correlazione o un'indipendenza « qualunque con *qualche gran principio generale e motore nel* « *governo*, un uomo sarebbe singolarmente infelice nella scelta « della sua compagnia politica, se non si accordasse coi suoi amici « almeno nove volte fra dieci. Questo è tutto quello che si è ri- « chiesto per imprimere ad una riunione il carattere della più » grande uniformità e della costanza ».

Nondimeno non basta la simpatia politica per costituire un partito; vi può essere simpatia così nel male come nel bene; la definizione dello spirito di partito, *eadem velle atque eadem nolle*, è di Catilina arringante ai congiurati. Bisogna altresì che la simpatia si formi con uno scopo legittimo e sulla base di un rispetto unanime per la costituzione del paese. Su questo appunto differenzia il partito dalla fazione. Questa seconda condizione non ha presso gli Inglesi una data sì lontana come la prima. Il loro spirito politico si è disviato per secoli, e in sulle prime non ha prodotto altro che fazioni: fazioni pel possesso del trono sotto le case di Jorca e di Lancastro, fazioni sulla natura del potere sotto i Tudori, fazioni sulla preeminenza del potere reale e del potere parlamentare sotto gli Stuardi. Solo dallo stabilimento della casa di Annover la dissidenza non ha più avuto in mira le grandi basi del governo, ed i partiti hanno avuto origine; i giacobiti si sono convertiti al torismo; vi è stato accordo sulla divisione dei poteri; i *Tory* si sono inclinati un po' più verso la corona, i *Whig* un po' più verso la libertà; essi hanno potuto modificare il loro spirito e mutare l'oggetto delle loro contese; ma non si sono mai rinfocolati se non per un oggetto d'interesse generale, agitandosi senza pericolo tra confini sacri per tutti, e testificando della libertà politica come i battiti del polso testificano della vita. Questa necessità di fare una scelta tra le fazioni ed i partiti è inevitabile presso un popolo libero; il progresso per lui sta nello sceglier bene fra queste due maniere di spendere la propria attività politica, e di appigliarsi alla migliore per evitare la peggiore; perocchè una delle due è cosa

necessaria. Epperò è massima in Inghilterra che *l'estinzione dei partiti è l'origine delle fazioni* (1).

Dopo il culto del diritto naturale non conosco nulla di più bello nelle istituzioni umane che lo spirito dei partiti in Inghilterra. Ciò che nei grandi uomini è una virtù, in essi è un'abitudine. Sanno dedicarsi al tutto ad un'idea, e vedono nel potere, non già un fine, ma un mezzo di servirla e di affrettarne il trionfo. Nulla dell'uomo volgare rimane nell'uomo politico; verun sentimento di rivalità si accosta ad un cuore tutto quanto dedito al pubblico bene, e nessuno vi si permette alcun atto che riuscisse unicamente ad un semplice mutamento di persone. L'amor proprio rinunzia ad ogni pretensione dove è anticipatamente accettato il giudizio dell'opinione pubblica; il potere è un luogo di passaggio; vi si entra senza orgoglio, se ne esce senza confusione, e si porta con se nella vita ritirata la stima e l'affetto degli avversarii.

Questo ammirevole miscuglio di parzialità per un principio e di disinteresse nel potere, si spiega, noi nol dissimuliamo, per uno stato sociale che non è il nostro, e che non può e non dev'essere il nostro. Per giustificare a questo segno l'ambizione dei suoi partiti, l'Inghilterra ha bisogno di un'aristocrazia rigurgitante di ricchezze, a cui la sazietà dei godimenti di questo mondo risparmia quel che vi ha di sordido nell'amore del potere; se cotesta tribù privilegiata, che si riserba al sacerdozio dei grandi interessi della civil comunanza, non vi arreca fuorchè una passione nobile, egli è perchè si è avuto cura di assopire in lei anticipatamente tutte le altre, e non vi si è riuscito nè con poca spesa nè senza danno. Fra tutti i generi di perfezione è il più dispendioso ed il meno legittimo. Quando presso a tanto splendore si scoprono tante piaghe, e quando si ricapitolano i sacrifizii che questo bel risultato costa al diritto naturale, lo si ammira senza invidiarlo.

Questa onestà politica abita quasi tutta quanta nella testa del corpo sociale; al disotto si ricade nella condizione volgare. Per un calcolo connaturale all'aristocrazia, essa chiama il gran numero all'elezione; perocchè trae profitto dal gran numero; il gran numero le appartiene e costituisce la sua possanza; epperò l'Inghilterra conta circa un milione di elettori, la cui maggioranza vive sotto l'impero dei bisogni personali. In nessun luogo si verifica meglio questa osservazione sulle società moderne, che nelle cose politiche il contatto delle classi superiori guasta le classi inferiori. Sotto quella abbagliante maraviglia si praticano la più sfrenata corruzione e il più grossolano disprezzo della morale e degli uomini. I costumi si sono profondamente imbevuti del ve-

---

(1) Lettera di Orazio WALPOLE a Montague, degli 11 dicembre 1760. *Saggio sulla costituzione inglese* di lord Giovanni RUSSEL, 1821.

leno; si è venuto a pensare che un male così utile doveva essere indispensabile, e che una necessità aristocratica non poteva non essere una necessità sociale. In fin de'conti, cotesta necessità a chi è imputabile se non alla natura umana? La natura umana non ha forse il torto di essere corruttibile, ed è forse un delitto di prenderla tal quale è? In conseguenza la venalità elettorale è stata innalzata a principio; essa vien discussa, professata, insegnata così gravemente come un apotemma; ha la sua dottrina, i suoi modi di procedere, la sua tariffa.

Ma non crediate che l'elezione inglese resti nel fango ov'è per un momento entrata; essa se ne rialza mercè uno di quei fenomeni che si osservano unicamente in quell'inesplicabile paese: appena uscita dalla sua fonte immonda, risale alla regione dei partiti politici, dove si lava delle sue sozzure, si redime col mettersi ai servigi di un principio. L'elettore ha venduto il suo voto per un sordido interesse; ma il compratore purifica questo interesse col generalizzarlo; tutto ciò che tocca alle idee impersonali ed ai sentimenti nazionali guadagna qualche cosa della loro nobiltà. In conclusione, accade che l'elettore, forse senza volerlo, non ha votato per un uomo, ma per una delle maniere, onde i partiti intendono il bene del paese; l'infamia del mezzo non si giustifica, ma si pallia con l'indubitabile utilità e la reale moralità del fine. Il solo empirismo è quello che può produrre di questi contrasti e di queste discordanze.

Al cospetto di questa strana lotta in cui i giostratori cadono tanto giù per rialzarsi tanto in alto, che cosa fa l'amministrazione? L'amministrazione inglese non rassomiglia alla nostra nè in bene nè in male; non ha la sua concentrazione, la sua universalità, le sue pretese; non la separa dagli altri poteri una precisione sì severa; essa lascia qualche cosa di se al potere giudiziario che statuisce spesso per via generale, qualche cosa al potere parlamentare che procede frequentemente per via d'inchiesta, come nell'esecuzione delle grandi opere pubbliche e principalmente delle ferrovie. Essa non ha la sua propria personalità dalla quale tutto dipende; essa incontra qua e là, nei comuni e nelle corporazioni, delle numerose amministrazioni locali che non dipendono da lei, e che ad un bisogno le resisterebbero. La legge del paese non moltiplica i suoi congegni e non le prodiga i suoi agenti. Al cospetto della lotta elettorale il suo atteggiamento è quello di uno spettatore. E perchè dovrebbe gettarvisi? I partiti empiono l'arena, loro posto naturale, ed ella non ha nulla di decisivo a sperare o a temere dall'avvenimento. Se l'opposizione trionfa, si fanno alcuni spostamenti alla sommità della gerarchia, ed il governo non ne prova alcun turbamento. Ella è passiva. I partiti si dibattono, minacciano, promettono, corrompono, e si redimono di poi; come

si è veduto; tutto non si passa come si desidera; ma l'interesse generale soprannuota, e la rappresentanza nazionale è salva.

Dall'Inghilterra torniamo in Francia; non v'ha comparazione più feconda di questa (1).

Dell'amministrazione francese nei suoi rapporti coll'elezione.— Parlando della elezione inglese, abbiamo finito con l'amministrazione che vi ha una parte secondaria; parlando della francese, cominciamo dall'amministrazione che vi ha una parte principale. Conosciamo in prima qual sia; e quando l'avremo conosciuta, studieremo gli effetti della sua influenza su quanti prendono parte all'elezione o vi si accostano, l'elettore, il deputato, il ministro, i partiti.

Questa amministrazione francese, della cui influenza elettorale è quistione, che senza dubbio non è il potere più perfetto del reggimento costituzionale, ma che non è la maggiore potenza, che non rimane più a chiedere l'ingresso nell'agone, ma lo possiede e vi regna, quale è mai? Ricordiamoci da quale origine, per quali fasi è giunta al reggimento della costituzione, e quali pretensioni vi arreca.

Ricapitoliamo.

Essa è nata sotto la *Costituente* dalla semplice separazione del potere amministrativo e del giudiziario. Ma la costituente non aveva mai inteso di emanciparla dai due gran freni di ogni potere, la responsabilità e la giurisdizione.

Nulladimeno il governo imperiale l'ha istituita di tal guisa, in quanto a responsabilità, che non è tale se non dinanzi a se medesima; in quanto a giudicabile, che non è soggettata ad altra giurisdizione se non di se medesima.

Come responsabile, è rimasta precisamente a quel punto in cui un principio decretato ma non organizzato dà quanta baldanza bisogna per osare tutto senza alcun rischio.

Come giudicabile, si offre per garantia a coloro che si pretendono lesi da lei, e li rinvia in fin dei conti al consiglio dei ministri, vale a dire a se medesima.

Ben s'intende che il governo imperiale non l'ha fatta così per la maggior gloria della rappresentazione nazionale. Epperò, da qualunque parte questa la tocca, essa grida. Vuolsi rendere la responsabilità efficace? La sua azione è inceppata. Vuolsi sottometterla ad una giurisdizione effettiva? La divisione dei poteri è minacciata. I poteri non sono divisi se non in pro di lei; nol sono contro di lei.

E non è tutto. Non si è dimenticato ciò che la dottrina ha immaginato per caratterizzare la duplice natura, attiva e contenzio-

(1) Vedi Hello, *Del regime costituzionale*, part. II, tit. II, cap. 3.

sa, della nostra amministrazione. Si è distinto il *diritto* che si può acquistare contro di essa, dall'*interesse* che le è necessariamente sommesso. Il *diritto* corrisponde al contenzioso amministrativo che solo ne conosce, a quello stesso contenzioso che mette foce nel consiglio dei ministri e vi si perde; l'*interesse* all'amministrazione attiva, supposta responsabile. La parte contenziosa può avere le sue regole; la parte attiva non ne ha, e, ne conveniamo, non ne può avere fuorchè nella propria equità: in altri termini, essa dispone dei *nostri interessi* senza sindacato e senza render conto.

Adesso guardate da vicino quest'ultima parte dell'amministrazione, quella stessa che dispone arbitrariamente dei nostri interessi. Ebbene, ad essa appunto si dà l'influenza sulle elezioni. Vien collocata in guisa da soffiare all'orecchio di ogni elettore queste parole: *Abbandonami il tuo diritto, ed io avrò cura del tuo interesse*. Notisi che qui, come poco fa, essa è ancora giudicabile; ma con questa differenza, che giudicabile in amministrazione, essa medesima decide di se, e giudicabile in politica, sono messi a sua discrezione gl'interessi di coloro che fra poco decideranno di lei. Ecco tutta la differenza. Vero è che ponendo sotto la sua mano tutti gl'interessi dell'uomo sociale, si ha cura di dirle: *Almeno guardati dal toccarvi; non vi toccare soprattutto al momento delle elezioni, quando più sarà forte la tentazione*. Abbattendosi a simili risultati, sotto un reggimento costituzionale che si picca di verità e che promette la garantia, si rimane confuso al vedere quanti elementi discrepanti possono rivoluzioni contrarie amalgamare in una sola legislazione.

Eccola dunque conosciuta, cotesta potenza ad un tempo inespugnabile ed invaditrice, che riempie di sua presenza tutta quanta la società, e che tiene ciascun di noi per un filo: non solo confessa di avere l'influenza elettorale, ma sostiene in tesi che deve averla; e la sua pretensione fa nascere un grave problema di diritto pubblico, che si può porre così:

Si dice in pro dell'amministrazione: Voi non escludereste dalla lotta senza essere inconseguente; la vostra teorica divien la sua; le regole che date all'elezione le servono di titolo; essa è un partito, anche secondo la definizione che date di questa parola, perocchè ha la sua guisa d'intendere l'interesse generale, e non è una fazione, dappoichè si rimane nei termini della costituzione. Se la sua condizione è quella di un giudicabile dinanzi al suo giudice, ascoltatela dunque; la giudicherete senza sentirla? A fronte di un avversario attivo e pieno di passione, sarà la sola a non avere la libertà nè della parola nè del moto? Il brigare non è forse per tutti?

Si risponde: Se l'amministrazione domandasse unicamente di essere intesa, non vi sarebbe quistione; non se le contrasta nessuno de'mezzi del proseliteismo costituzionale. Ma è un giudicabile

che non si contenta di perorare la propria causa ; sceglie il suo giudice ; scelto che sia , lo domina ; si presenta come partito ed agisce come potenza ; il suo intervento distrugge la parità delle probabilità di riuscita, e per conseguenza la lotta. Non dee poter nulla dove può troppo.

Sembra che la quistione si riduce a questi termini. Quale è il carattere dell'amministrazione nella lotta elettorale ? È un partito o un potere ? Se è un partito, l' agone gli è aperto; se è un potere, le dev' essere chiuso. Si è presentata una terza ipotesi: si è domandato se l' amministrazione non sarebbe di una natura mista, racchiudente in se ad un tempo un partito ed un potere; in tal caso sarebbe ingiusto di neutralizzare l'uno per la tema degli abusi dell' altro , cioè a dire di violare la libertà in lei per proteggerla solo nei suoi avversarii. Questa terza ipotesi dee rigettarsi a primo tratto : non è umanamente possibile che la persona mista che si suppone, distingua in se i suoi due elementi, e dia a ciascuno di essi la parte che gli spetta con tanto disinteresse , da non permettersi come partito altro che i mezzi del proseliteismo, e da interdirsi come potere quelli di cui la sola autorità dispone. Ci vorrebbe un ottimismo ben ingenuo per fondare su quest'annegazione di se stesso un principio di diritto pubblico. Non vi è dunque altra quistione che la prima: l' amministrazione è un partito od un potere ? E ridotta a questi termini non è più una quistione. È cosa evidente che nel sistema rappresentativo l'amministrazione non ha esistenza se non come potere: la sua origine , la sua funzione, il suo scopo, tutto lo prova. Ora implica contraddizione che un potere costituito sia un partito ; il partito non si costituisce mercè la legge ; esso si forma fra la gente , e si forma da se solo, mercè il movimento spontaneo degli animi; se gli si toglie la spontaneità, perisce. Ritorneremo più avanti su questo vero.

Qui si presenta in tutta la sua precisione il rimprovero che facciamo all'amministrazione francese. Noi non le rimproveriamo di aver troppa forza nella orbita dell'esecuzione, che è la sua ; non è questa la nostra tesi, e non l'esaminiamo; noi le rimproveriamo di uscirne. Non le rimproveriamo un eccesso di concentramento , ma un eccesso di potere. Nata dalla divisione dei poteri , viola la legge stessa del suo nascimento oltrepassando il suo confine.

Ma lasciamo la dottrina astratta, e consultiamo i fatti (1).

Dell' influenza amministrativa sull' elettore. — Quante contraddizioni nel nostro sistema rappresentativo ! Vedete il giudice fra noi : egli statuisce principalmente sugl' interessi privati; i suoi errori , benchè dispiacevoli , non cagionano alcuno scompiglio generale nella civile compagnia, e con tutto ciò tutto lo fortifica con-

(1) Vedi Hello, *Del regime costituzionale*, part. II, tit. II , cap. 3.

tro l' esterna influenza: la sua coscienza si rafforza mercè la pratica giornaliera de' suoi doveri; la sua mente s' innalza mercè la continua contemplazione del giusto; la pubblica opinione gli è di tutela, e se venisse a fallare gli sarebbe terribile; è in modo particolare premunita contro l' amministrazione, i cui invadimenti su di lui possono prendere il carattere di un delitto; la legge gli conforta l' animo dandogli l' inamovibilità, e la ragione somministrandogli dei principii; le sicurtà intorno a lui si moltiplicano. Adesso, accanto al giudice, vedete l' elettore, il cui voto opera di rimbalzo ad un tempo sugl' interessi privati e pubblici, e può o conservar tutto, o tutto perdere: egli viene abbandonato in balìa del più irresistibile dei tentatori, e che è peggio, di un tentatore legale ed officiale; viene assediato da tutti i suoi lati accessibili; si specola sui suoi timori e sulle sue cupidigie; il sofisma, così forte nelle mani del potere, gli pon l'assedio alla mente e alla coscienza. La legge elettorale vuole che il voto sia segreto, tanto teme l'influenza esterna! tanto importa ai suoi occhi che la coscienza dell' elettore faccia immediatamente la sua confidenza all'urna. Non disdegna di discendere ai particolari dell' esecuzione e di regolare la materiale disposizione del banco; l' oggetto è sì grande, che in questo il giudice cura delle minime cose. Ma al difuori tutto si dispone in modo da rendere anticipatamente illusorio il segreto: l'amministrazione ha l'occhio sul bullettino dell'elettore e ne guida la penna.

I preparativi dell'elezione non sono ad osservare meno curiosi che la elezione stessa. Essi incominciano dai funzionarii incaricati dell' influenza immediata sulle coscienze. L'amministrazione provvede da prima alla educazione dei suoi agenti; addestra il suo esercito ad un nuovo genere di manovre, ed esige da essi una specie di zelo che non si contava ancora frai loro doveri: è l' abilità elettorale, o l'arte di sceglier bene tra gl' innumerabili modi di seduzione e di minaccia; essa crea in loro l'emulazione dell' intrigo, perocchè non li pregia se non secondo che eccellano in questa scienza funesta. Epperò vedono con ispavento l'approssimarsi delle elezioni: queste non sono più per essi l'occasione di un dovere ordinario, ma una pruova iniqua e crudele in cui ci va della loro sorte.

Alla preparazione delle persone si unisce quella delle cose, e di questa si è incaricata la legge elettorale espressamente. Se qualche nemico della rappresentanza nazionale avesse assunto di organizzarla in guisa da distruggerla, facendole un corpo senz' anima, si sarebbe dapprima tutto applicato a rendere ogni indipendenza impossibile nei collegi elettorali, ed ecco come avrebbe risoluto il suo problema: avrebbe messa da un canto la più gran debolezza, al cospetto della più gran forza dell'altro. Ciò che un odio sistematico avrebbe ideato, l' hanno eseguito le nostre rivoluzioni

ed una legge imprevidente. L'impero ha fornito a questa combinazione la più gran forza nell'amministrazione che tutti sanno, e la legge elettorale la più gran debolezza nei collegi di sua creazione.

« E una verità comunale, dice Hello, che solo nelle masse vi ha intelligenza e coraggio politico; l'istinto sociale muore nell'individuo isolato. Il dipartimento dava la misura dell'agglomerazione delle idee nella Francia novella; i nostri costumi l'avevano preso per tipo; la legge del 1831 l'ha trovato troppo grande; essa è discesa al circondario giudiziario, che non ha significazione se non nell'ordine delle competenze; quivi ha trovato che l'elezione adagiavasi ancora troppo largamente; e come per attenuare il più possibile il senso collettivo nei cittadini, ha tracciato un cerchio nel cerchio; ha immaginato il circondario elettorale, che non ha significazione in nessun ordine d'idee e che tocca alla nullità politica. Non rimane più che la questua dei suffragi a domicilio. Questa preda così stritolata e masticata è stata da lei data in pastura al colosso che la concupisce; egli non ha neppure un debole fascio da rompere; la fatica gliene è stata risparmiata. »

« Tutto è pronto. Appena l'ordinanza di convocazione ha aperto quel vasto mercato su tutta la Francia, ciascheduno vi vede un avvertimento di pensare a se. L'elettore diviene di botto uno di quei principi dei racconti di fate cui una potenza soprannaturale invita a desiderar qualche cosa. Non ha alcun diritto? Ma gli suppone. Non prova alcun bisogno? Ei s'ingegna di scoprirne in se, e finisce col trovarne. Più la mercanzia è rara, più il prezzo si fa alto; meno il collegio è numeroso, più cresce l'importanza di ciascun elettore; il suo voto è decisivo; egli farà o impedirà l'elezione; e come la richiesta abbonda sulla piazza, saprà bene farvi mettere il prezzo. Il voto non è più un diritto cittadino; è una cosa in commercio, è un capitale che un buon padre di famiglia dee far profittare; è portato dall'attivo del conto per bilancio, pareggia i conti del mercante, serve di sostegno al suo credito o di dote a sua figlia. Non dite più che il contratto *do ut des* sia un contratto innominato: ha ora ricevuto il suo nome, e si chiama *elezione.* »

« È bella a vedere come si sa salvare le forme, disputare sul modo, sulla misura, sulla foggia, domandar grazia per avere un salario della tale specie, grazia per la tal maniera di pagarlo e di riceverlo. La nostra abilità amministrativa in questo genere si lascia assai dietro i casuisti tanto flagellati da Pascal, ed è quasi così difficile oggidì di commettere il peccato di corruzione, come un tempo quello di simonia. « È forse simonia quando due religiosi s'impegnano l'uno all'altro in questa guisa: *Datemi il vostro voto per farmi eleggere provinciale, ed io vi darò il mio per farvi priore?* No certo. È opinione probabile ed insegnata « da molti dottori, che non v'ha punto simonia nè peccato nel

« dare danaro o una cosa temporale per un beneficio, sia per for-
« ma di riconoscenza, sia come un motivo senza il quale non si
« darebbe, purchè non si dia come un prezzo eguale al beneficio.
« Questo è tutto ciò che si può desiderare. E secondo tutte queste
« massime, voi vedete, padri miei, che la simonia sarà così rara,
« che ne sarebbe andato esente lo stesso Simon mago che voleva
« comprare lo Spirito Santo! » Vi ha però una differenza tra gli antichi dottori ed i nuovi: quelli erano larghi in teoria, ma esitavano dinanzi alle conseguenze dei loro principii, e accadeva loro di consigliare, se non per iscrupolo, almeno per prudenza, di non fare tutto quello che essi insegnavano; i nostri al contrario, rigidi in teoria, si ammanziscono nella pratica. »

« La corruzione elettorale è più colposa in Francia che in Inghilterra: il corpo elettorale francese su cui essa agisce, è composto con tutt'altro spirito che il corpo elettorale inglese. Noi non abbiamo un'aristocrazia il cui istinto sia di moltiplicare la sua clientela negli elettori, di cercarli ove più si ha bisogno di lei, di animarli, come una muta di cani, colla speranza di aver parte della caccia. Noi prendiamo gli elementi del nostro sistema in quel mezzo, che si chiamerà se vuolsi borghesia o classe intermedia, ma da cui è cosa evidente che sia venuto fuori il genio della libertà, e che sì ben costituisce la vera moderna società, che i perfezionamenti di questa sono in ragione dei progressi di quello. Un corpo che vien composto sopra una presunzione di capacità, è, giusta questa ipotesi della legge, un corpo di scelta, e sembra che non sia da scegliere quello quando si vuol fare una esperienza *in anima vili*; quando altri l'altera, è il cuore stesso che viene a guastare; e se non si rispetta il fiore della nazione, ove dunque si rispetterà la umanità? »

« Non solo è più colposa in Francia la corruzione elettorale, ma vi è più pericolosa: noi non abbiamo quella specie di palliativo con cui si consolano gl'inglesi; presso di noi non v'ha nulla che corregga il voto venale; non v'ha partito alcuno che lo faccia ridondare a profitto dell'interesse del paese. L'elettore francese che si lascia corrompere non fa altro che un mercimonio; non vota che per un interesse privato; rimane colla vergogna e col danno irreparabile della sua malvagia azione, senza verun correttivo ulteriore. »

« E nondimeno l' importazione in Francia del principio inglese è cosa fatta per metà: vien messo in atto con un'insolenza ingenua e tranquilla. Noi ci ricoveriamo sotto l'autorità dei nostri primogeniti in libertà politica, e restiamo contenti di sfuggire mercè di quella alla trista necessità di rimaner puri. Prendiamo il veleno senza aver l'antidoto: rozzi imitatori, copiamo i loro vizii, e li copiamo male. Gli Spartani mostravano ai loro fanciulli degli Iloti ubriachi per disgustarli dall'ebrietà; gli elettori corrotti sono gli

Iloti ubriachi della rappresentanza nazionale. Noi siamo giunti a tale, che non vediamo in ciò se non un esempio che ci autorizza (1).

Dell'influenza amministrativa sul deputato. — L'elezione è fatta. Che n'è dell'eletto? Seguiamo, nella sua nuova carriera, questo rappresentante di una nazione libera, questo invigilatore di un'amministrazione responsabile.

Ei si prepara, alle miserie che gli son serbate, mediante la più grande di tutte, la candidatura. Il senso politico è estinto negli elettori; la nozione dell'interesse generale si è scancellata dalla loro mente; in difetto di un sentimento comune a cui egli possa indirizzarsi, eccolo obbligato di afferrarli ad uno ad uno, e la sua candidatura è una conseguenza di resse fatte agl' individui. Ei fa fin dal primo passo il tirocinio della mendicità, ed esordisce col frangere il suo carattere.

Come non ci è casa di elettore ove abbia posto il piede senza lasciarvi un obbligo di uomo ad uomo, si reca al suo posto carico di debiti, e di debiti la cui singolare natura vuol essere conosciuta: essi hanno questo di particolare, che non sono di quelli nè che si estinguono col pagamento, nè che il debitore possa sodisfare del suo.

Dal deputato all' elettore essi sono inestinguibili: il deputato è in una forra, tra l'elezione fatta e l'elezione da farsi, come tra due fuochi; appena sfuggito all'uno, si trova a fronte l'altro; non v'ha per lui nè liberazione possibile, nè intervallo nel suo servaggio. Continuamente tenuto in guinzaglio dall' elettore, non ha più che una sola faccenda, gettare incessantemente in quella gola spalancata, che non si chiude più e richiede sempre.

Dal lato dell'amministrazione non è meno dura la sua condizione: ha promesso molto, e ridotto ai suoi soli mezzi non può ottenere nulla; egli è insolvibile, perocchè ciò che ha promesso non è gia il fatto proprio, ma il fatto altrui; ha accettato la dura obbligazione di avere un credito inesauribile, di abusarne senza perderlo. L'amministrazione vi si presta con gioja; essa esulta di contento quando il suo giudice viene a calarsi al suo richiamo e si fa sollecitatore presso di lei. Epperò gli è prodiga dei suoi beni per meglio comprovare che egli è suo; se lo fa servo mercè il credito che gli lascia, e fa che tutti veggano la dipendenza di lui fin nelle grazie di cui lo colma. La rete è in tal guisa tessuta, che l'elettore tiene il ministro per mezzo del deputato, ed il ministro tiene il deputato per mezzo dell'elettore; il deputato è la persona interposta nella corruzione.

Accade così che si ha procacciati due padroni: il primo l' ha

(1) Vedi Hello, *Del regime costituzionale*, part. II, lib. II, cap. 3.

preso al suo servizio a patto che si metterebbe al servizio del secondo. Egli tende la mano all'elettore per se, tende la mano al ministro per l'elettore; questi gli lega al piede la palla ch' ei va a strascinare presso di quello.

Gli è aperto un conto in ciascun ministero, e vi ha il suo dare ed il suo avere; ma il suo voto nella camera ha la medesima virtù che il voto dell'elettore nel collegio: salda tutto: la sua palla rimette l'equilibrio. La sua servitù lo ritiene nelle officine dell'amministrazione; il suo primo merito è di conoscerne gli scompartimenti, la scala appartata, la porta segreta, l'ora propizia. Vi si alloga, vi dimora, n'è il demone familiare. La sua educazione vi si continua e vi si perfeziona: vi apprende la pazienza dell'anticamera e le abili compiacenze del gabinetto. Per corrispondere alla sua elezione ci vuole una delle due, o che vi arrechi lo spirito di intrigo, o che ve lo prenda. Se se ne preserva, è un istrumento inutile da tor via. Io scongiuro il giovine deputato che riporta il suo primo buon successo nel gabinetto di un ministro, di domandare a se stesso, colla mano sulla coscienza, se uscendone si trova essere il medesimo che quando vi entrò.

L'amministrazione conosce si bene l'effetto di questa pratica sul carattere, che ne fa una necessità; se si prendesse l'abito di far di meno dell'interposizione del deputato per ottenere giustizia, costui si disvezzerebbe dal questuare, il legame si rallenterebbe, ed egli potrebbe scappare. Epperò essa accredita l'opinione, fra la gente che viene a procurare, che una qualunque dose di deputato è l'ingrediente necessario di ogni domanda; la più giusta petizione riveste l'inevitabile postilla come una vestitura rigorosamente richiesta: è il biglietto di confessione de' tempi nostri; e quando l'amministrazione si dà premura di annunziare al protettore il buon successo del protetto, per riferirgliene il merito, sente a maraviglia che restringe il laccio e che rafforza il suo impero.

Questi costumi hanno prodotto nella nostra società una condizione di cose che ha una falsa rassomiglianza con l'antico patronato. Dunque sonosi conosciuti i patroni, in Roma quando il padrone emancipava lo schiavo o quando un patrizio adottava per cliente un plebleo di sua scelta, nell'antico diritto pubblico di Francia allorquando un ricco fondava o dotava una chiesa o una abazia riserbandosi unicamente il diritto di presentazione o di raccomandazione in caso di vacanza del beneficio, il patrono faceva il bene senza interesse, o almeno non attendeva in ricambio del suo buon officio altro che l'onoranza. Ma tra il patronato dei Romani e la protezione volgare ed interessata de' nostri deputati la differenza è la stessa, che dal padrone che emancipa il suo schiavo all'uomo libero che si mette in servitù. Vi era fra il patrono ed il cliente una relazione diretta di benevolenza e di gratitudine;

essi agivano con cognizione di causa. La postilla del deputato è di chiunque dispone di un soffragio ; è una firma a stampiglia che indistintamente s'appone su tutte le petizioni, un orologio al cantone di una strada che indica l'ora a tutt'i passanti. Ei raccomanda sollecitatori che non conosce, certifica fatti che ignora. L'onore immenso di rappresentare il proprio paese ricopre un calcolo egoistico, una menzogna politica, un abbassamento morale. L'anima è compresa di tristezza all'aspetto di questa sublime missione ridotta ad una faccenda ignobile.

La costituzione s'altera coi costumi. Il principe tien dallo statuto il diritto di nominare ai pubblici uffizii; il buon uso di questo diritto è uno dei primi obblighi di qualunque governo; presso di noi in ispecialtà ha per oggetto di antivenire uno degli abusi più rimproverati all'antico reggimento, lo spirito di nepotismo, e di effettuare nel nostro il suo più vantato vantaggio, l'eguale ammessibilità agli uffizii civili e militari e delle scelte fondate sul merito personale. Tale è l' importanza di questa parte della prerogativa, che si è parlato di regolarla con un mezzo eccessivo, con una legge, vale a dire di regolarla col rischio di distruggerla. Nei nostri principii costituzionali essa si esercita dai ministri, la cui responsabilità si appoggia sulla responsabilità degli agenti secondarii. Un ministro, provvedendo ad un uffizio, non debbe avere nè la coscienza tranquilla nè la sua responsabilità al coperto quando non si è determinato sopra informazioni trasmesse per la via gerarchica; e l'agente che le ha fornite ha impegnato la sua, se le ha prese con tutt' altro interesse che quello del pubblico servizio. Questa è la regola, vediamo ora la pratica. Il credito accattato, il despotismo precario del deputato, muta la natura e la destinazione degli uffizii: essi son divenuti la moneta con cui paga l' elezione fatta, con cui compra l'elezione da farsi : gli si son resi necessarii, gli si sono dati, sono suoi, ed egli ne dispone. Egli ha dei candidati da presentare, che fanno concorrenza a quelli dei capi di servizio ; ma i suoi riescono vincitori ; essi hanno quel genere di merito che prevale l' abilità elettorale. L'abilità elettorale al primo grado, l'abilità parlamentare al secondo: questa è tutta la giustizia, questa è la bilancia dell'orafo. Più non si conosce altro Dio rimuneratore e vendicatore.

I capi di servizio sono a poco a poco spogliati del loro diritto ; il deputato non raccomanda più, ma esige; e l'amministrazione si guarda bene dallo scuotere il giogo volontario che si è addossato. Non ignora che fortifica il proprio prestigio, che adora se stessa nell'idolo di sua creazione. Che ne avviene? Il diritto di nominare agli uffizii passa in altre mani; la responsabilità degli agenti si disvia dalla linea gerarchica. Dico male : non si disvia, ma perisce ; perocchè il deputato che la toglie al funzionario non l'assu-

me sopra di se; egli si eccelissa nel male che fa. Già l'amministrazione non era responsabile se non se in teorica; l'era poco o nulla in pratica; ma noi facciamo un passo innanzi, ed ormai sarebbe ingiusto che lo fosse. Ecco tutta una parte della prerogativa uscita fuori della costituzione. Il governo non è più quel governo che noi crediamo. E come qualificarlo? Noi diremmo ch'ei sia amministrativo, se non fosse dell'essenza di ogni amministrazione l'essere responsabile; ma certamente non è più rappresentativo; si è trasmutato, non ha più nome, è un mostro.

Così vanno le cose, anche quando il deputato non è funzionario; ma quando è funzionario, in qual modo dipingervi ciò che avviene?

Come i deputati si stabiliscono nell'amministrazione, così l'amministrazione si stabilisce presso i deputati, e rende disordine per disordine. Si sono collocate nel loro palagio due cassette da lettere, per le quali la loro vasta corrispondenza scorre in franchigia. Queste cassette sono un simbolo: esse significano che l'amministrazione si presta a farsi invadere dai deputati, a condizione che essi si lasceranno invadere da lei. Essa va da loro, dico; non vi manda già i suoi, interviene di persona; perocchè in coloro che invia non vuole distinguere l'agente dal cittadino; la libertà del deputato funzionario s'inabissa nell'obbedienza dell'agente. Appunto in mezzo a questo *caos* si è domandato se il funzionario possa essere deputato: senza dubbio il può se rimane libero, nol può se cessa di esser tale; non si entra nella camera a due titoli diversi. L'amministrazione, di cui è opera questa indefinibile condizione di cose, si tortura per inventarne la teorica: ora ha detto che il funzionario deputato non poteva permettersi di trattare fuorchè le quistioni di minuta pratica, e l'ha messo a mezza dieta; poi l'invenzione non è sembrata abbastanza buona, e ha detto ch'ei non doveva permettersi fuorchè dei voti muti, ed è stato messo alla cura del silenzio, facendone il pitagorico del governo rappresentativo; nè questo al certo sarà l'ultimo stato della teoria. Qualunque essa sia, l'assoluta identità dell'amministrazione col funzionario deputato è cosa certa per tutti gli uomini di buona fede: era tale pel sig. Royer-Collard fin dal 1824; nel suo ammirevole discorso sulla settennalità non trova che una locuzione per dire fino a qual segno l'amministrazione tiranneggia i diritti civici; ei sostiene che essa è quella che vota: — « Essa vota, diceva, per mezzo « dell'universalità degli affari e degl'interessi che la centralità le « sommette; essa vota per mezzo di tutti gli stabilimenti religiosi, « civili, scientifici, che i varii luoghi possono perdere o dimanda- « no; essa vota per mezzo dei ponti, delle strade, dei canali, dei « palagi municipali.... » (Non vi erano ancora le ferrovie). Dopo aver votato nel collegio, siede alla camera: noi l'abbiamo veduta

declinare qualunque responsabilità effettiva; l'abbiamo veduta investita del diritto di autorizzare procedimenti contro se stessa; l'abbiamo veduta statuire essa stessa sulle sue controversie coi terzi; eccola ora che sindaca se stessa nella camera elettiva. O rappresentanza nazionale! (1).

Dell' influenza amministrativa sui partiti. — Questo titolo è improprio, dappoichè non vi ha partiti; e con tutto ciò io lo ritengo, non fosse per altro che per accertare questo vuoto.

Come potremmo aver dei partiti, elemento del governo rappresentativo, quando non abbiamo spirito politico, ch'è l' elemento dei partiti? Ben abbiamo l'ardore della lotta, la commozione della pugna; ma nell' intervallo delle crisi non vi ha quasi nulla di quella sollecitudine infaticabile, la quale ha unicamente bisogno, per alimento, degli affari quotidiani della cosa domestica. La cosa pubblica, spoglia di pericolo, di passione, di scandalo, non istimola più il nostro languore; l' interesse privato assorbe tutta quanta la nostra attività, ci dà in balia dell' avida potenza che ci concupisce, le presenta il nostro lato debole, e fa di noi una preda che si acconcia da se per essere più comodamente divorata.

Epperò non alcun partito. Non sono già partiti quei resti di fazioni che ci si agitano dintorno; non sono già partiti quei gruppi di uomini de' quali la sola ragion di essere è l' ambizione personale. Non perverrete nè a contarli nè a caratterizzarli. Non li conterete perchè sono innumerevoli; l' interesse generale non si divide arbitrariamente; esso non dà a scegliere se non fra il picciol numero di aspetti che presenta, e suscita allora dei *whig* e dei *tory*. Ma quando si esce da queste divisioni principali, si va perduto nell' infinitamente piccolo; si cade in polvere, e le consorterie si moltiplicano senza ragione e senza termine. Non li caratterizzerete, almeno mercè un principio generale; essi non si riconosceranno nella nostra istoria costituzionale fuorchè a certi nomi proprii ed a certe date. Il vero partito si forma per un interesse reale; la consorteria inventa un interesse per darsi l' aria di un partito; ma è più facil cosa il prendere l' apparenza che il carattere di un partito; perocchè il carattere dipende dall' origine, e l' origine non si contraffà. Da ciò deriva che nelle rapide vicende de' nostri ministeri, il maggiore imbarazzo di quello che giunge è di distinguersi da quello che se ne va, e di distendere il suo programma.

Il partito ha una consistenza che gli è propria, perocchè procede dall' opinione; la consorteria non pensa e non opera che per mezzo dei suoi capi. Il partito ha delle convizioni; la consorteria ha solo parole di ordine: mancando la parola di ordine, quei soldati sparsi non sanno dove far testa.

(1) Vedi Hello, *Del regime costituzionale*, part. II, tit. II, cap. 3.

Non solamente noi non abbiamo partiti, ma, doloroso a dire, non ne avremo finchè durerà l'influenza amministrativa sull'elezione. Questa influenza è imperiosa, gelosa, esclusiva; è mortale all'opinione; l'opinione vive di libertà; or come supporle un'espressione officiale? Ove si formeranno i partiti, se il loro posto è occupato? Come si formeranno, se il loro organo è usurpato?

Avviene delle credenze politiche come delle religiose: esse hanno due periodi: nel primo sono affare di scelta e di convincimento personale; nel secondo si trasmettono ereditariamente. I partiti inglesi son giunti a questo: l'opinione francese sta ancora in quello: ed in Italia il minimo turbamento alla spontaneità dei suoi movimenti fa abortire il partito in sul nascere.

L'influenza amministrativa ha effetti di due specie: irrita gli uni, snerva gli altri: non ha se non nemici o schiavi. Le si resista o le si ceda, non è mai per una ragione legittima; e sotto la sua azione nessuna coscienza rimane ciò che dev' essere. Se essa è la più forte, rende servi; se trova resistenza, crea delle fazioni: non ne risulta mai un partito; non è dato a lei di crearne.

Che far dunque? Nulla. Qual risoluzione prendere? Astenersi. Sarebbe contro a ragione il pretendere dalla nostra giovane monarchia che facesse magicamente ciò che solo il tempo può fare, che improvvisasse dei partiti. Ma vi sono doveri attuali imposti all' amministrazione superiore dal nostro stato di transizione: se non vale a formare dei partiti, non vi deve porre ostacolo, e vi pone ostacolo colla sua influenza, gettandosi nell'agone, rappresentandovi la loro parte, offrendosi per iscopo come patrona o avversaria dei candidati. Esercitare provvisoriamente l'influenza aspettando che i partiti si formino, è un attendere, come il contadino di Orazio sulle rive del fiume, che l'acqua scorre via; peggio ancora, è un aggravare il male colla sua stessa durata. Bisognerebbe mettersi risolutamente all' opera, e cominciare senza indugio la faticosa impresa dell' astenersi.

In quanto agl' interessi legittimi dell' amministrazione considerata come potere costituzionale e rassegnata allo stato passivo, si rassicuri; il nostro reggimento, rendnto al suo andamento naturale, le susciterebbe dei difensori. Appena sarebbesi ridotta alla neutralità elettorale, vedrebbe formarsi fuori del suo seno un partito, un vero partito, che perorerebbe la sua causa, poichè la sua causa importa allo interesse generale, e che la perorerebbe meglio, appunto per la ragione che non s' identificherebbe con essa. Le sarebbe fatta giustizia, e la sua forza morale si accrescerebbe dalla sua riconciliazione colla libertà politica (1).

Relazione dell'influenza amministrativa sul ministero. — L'in-

(1) Vedi Hello, *Del regime costituzionale*, part. II, tit. II, cap. 3.

fluenza elettorale deprava fin quelli che l'esercitano. Muove dal ministero per reagire su di lui, e per reagire in male.

Non si stravolge impunemente l'ordine costituzionale. Quando il ministero prende la direzione che appartiene all'elezione, non è più soltanto il primo agente del potere esecutivo, ma diviene potere legislativo sotto l'altrui nome. Se il governo è ancora rappresentativo in qualche cosa, è in quanto che rappresenta il ministero; la elezione non riflette altra immagine che la sua.

Il ministero, che non riceve la regola, la fa, e la fa coll'aiuto della maggioranza. La maggioranza cambia allora di carattere; non esprime più il diritto, ma lo costituisce; non è più un segno, ma un criterio. Non si ha la maggioranza perchè si ha ragione, ma si ha ragione perchè si ha la maggioranza. La maggioranza essendo un numero cabalistico col quale tutto è legittimo, l'importante non è di meritarla, ma di conquistarla; non se ne va in cerca per mezzo della opinione pubblica, ma si compra; la buona amministrazione è un mezzo meno sicuro che l'intrigo. Il numero della metà delle voci più una dispensa da tutto; si perde l'abito della seria discussione, e si vota. Il governo non ha che una faccenda, l'elezione; un argomento, lo squittino. I controversisti della Sorbona, osservava con molto criterio il P. Ventura, si dicevano, e pur con rammarico, *esser più facile trovar dei monaci che delle ragioni;* questo rammarico è risparmiato al ministero: fa di meno delle ragioni quando ha i monaci. E questa la deificazione della maggioranza.

Nel governo rappresentativo normale il ministero e lo stato sono cose distintissime, che si possono separare, che si separano: l'uno passa, l'altro resta, e tutto è in ordine. Ma il ministero che fa la regola non si distingue dallo stato; lo riassume in se, se lo assimila: lo stato è lui. E però non v'ha cosa che non immoli alla sua propria conservazione. Qualunque reazione del di fuori su di lui è un disordine. Ei detronizza l'opinione pubblica; se tenta di ricomparire, la nega; se la riconosce, la ricusa. Il suo ritirarsi sarebbe il finimondo.

Gli uomini di stato non ambiscono più il potere che pel potere stesso; è per essi un fine, non un mezzo; come non cercano nulla al di là di esso, così tutti i mezzi sono buoni per giungervi, e l'influenza elettorale è il più potente di tutti.

L'amministrazione, che non si sente seriamente invigilata, diviene sfrenata, temeraria. La legge non essendo nelle sue mani se non che una forma docile, la sua intemperanza si fa sentire nei trattati diplomatici col sacrifizio del diritto pubblico, nelle finanze con l'abuso dei crediti suppletorii, in tutt'i rami di pubblico servizio colla esagerazione delle imprese e delle spese. Essa può rovinare lo stato nel seno della prosperità.

Ecco ciò che avviene quando l'influenza trapassa dalla parte che dee esercitarla a quella che dee subirla. Sento domandare dove sia la corruzione; in quanto a me domando dove non è? Non si sa abbastanza ciò che si fa quando si altera il voto elettorale: elettori, deputati, partiti politici, agenti del potere, nulla di ciò che vi pon mano o vi si avvicina rimane sano. Il sistema rappresentativo è una istituzione o eccellente o abominevole: rimettendo all'uomo privato l'esercizio dei suoi diritti civici, lo nobilita o lo degrada: lo nobilita se conserva puro in lui il sentimento del diritto che gli commette; lo degrada se snatura quel sentimento. Seriamente inteso e sinceramente praticato, il governo rappresentativo è il più potente ausiliare della morale pubblica e della civiltà; pervertito, è una delle forme di machiavellismo. Mettere in commercio i proprii diritti civici, è un imitare ben da vicino lo schiavo che mette in commercio la sua libertà.

Il male di cui ci lamentiamo non è una necessità nè della natura umana, nè del nostro stato sociale, nè del governo rappresentativo; e gli amici della costituzione, i più saggi ed i meno innovatori, non hanno alcuna di queste ragioni per rassegnarvisi. Essi non dimandano al legislatore nè che la natura umana non sia più corruttibile, nè che il nostro stato sociale sia senza miscuglio ed il governo rappresentativo senza abusi; non domandano neppure, notisi bene, che si alteri l'amministrazione nella sua essenza. Rimanga l'amministrazione ciò che è nella divisione generale dei poteri; serbi quella bella unità che la rende sì potente per la esecuzione delle leggi; ma non istraripi sulla rappresentanza nazionale. Essa non è, lo ripetiamo, la causa della corruzione umana; ma la fomenta, la coltiva, la raccoglie; ne fa un mezzo di governo, l'insedia nel reggimento costituzionale. Ecco il delitto, poichè tale è, che ispirava al sig. Royer-Collard queste amare parole: « I nostri padri non hanno conosciuto questa profonda umiliazione. « Non hanno veduto la corruzione allogata nel diritto pubblico e « data in ispettacolo all' attonita gioventù come lezione della età « matura. » Che se c' ingannassimo, ebbene, non per questo la nostra pena sarà tornata inutile, ponendo a questo modo la quistione tra la rappresentanza nazionale e l'influenza amministrativa: se l'influenza amministrativa è quella che dee prevalere e la rappresentanza nazionale quella che deve cedere, si sappia almeno e si dica: le nostre istituzioni saranno giudicate.

L'accusa, in questo gran processo, ha preso finora di mira le cose più che le persone, ed in ciò è stata giusta: il vizio del nostro sistema rappresentativo ha la sua causa in una forza maggiore, nell'apponimento successivo di istituzioni eterogenee, nel succedersi dell'anarchia al potere assoluto, del despotismo all' anarchia, del reggimento costituzionale al despotismo. Ma badiamoci

bene: eccoci alla transizione dal primo al secondo periodo del nostro reggimento; si diviene complice del male guaribile che non si guarisce, e l'accusa passerebbe dalle cose alle persone. Apriamo gli occhi: è passato il tempo dei colpi di stato, si dice; ma che altro è la corruzione elettorale se non un colpo di stato vergognoso e successivo invece di un colpo di stato violento e istantaneo, un colpo di stato che si nasconde invece di un colpo di stato che si palesa per quel che è? L' opera che dee fare il governo è tanto pressante quando grande e santa; se rimanesse sordo al grido della coscienza pubblica, il difetto di verità diverrebbe un'impostura. In nome di Dio e della libertà, non ponga in non cale la sua nobile destinazione! Che tarda? Il male si accresce, e da dieci anni si è raddoppiato. Chi sa dire fino al qual giorno esso sarà riparabile? (1).

Di una sanzione penale. — Nei migliori tempi, sotto le forme più perfette di governo, quando il legislatore non ha battaglia da offrire se non alla debolezza naturale dell' uomo, quando la legge morale e la legge politica sono in armonia, una sanzione penale è pure una necessità, come espiazione da trarre dal delinquente, come esempio da dare al resto del mondo. Ma la necessità si raddoppia in un tempo di riforma, quando la legge morale è in guerra colla legge politica e soccombe, quando il male è negli animi e l' amministrazione ne profitta, quando prende sugli uni l' ascendente di un pregiudizio e presso l' altra l'autorità di una regola: in questo stato i rimedii ordinarii non bastano più.

Saggiamente quindi scriveva Hello: — « I nostri elettori sono in questo mutuo insegnamento i primi corruttori della rappresentanza nazionale; o almeno sono i primi infetti, e come in tempo di pestilenza, divengono alla loro volta causa d'infezione; si lascia loro, in questa propagazione di nuovo genere, la parte più attiva in apparenza, e l' amministrazione, che raccoglie in realtà tutt' i frutti, sembra non avere altro a fare che pagare i debiti creati per essi. A questo modo si adultera la coscienza di tutta quanta la nazione; quando la pubblica morale tende a purificarsi mercè il sentimento religioso e la diffusione dei lumi, è minacciata dalle nostre istituzioni rappresentative; quando il movimento spontaneo delle classi sociali è verso il bene, un movimento contrario verso il male le viene dalle nostre leggi; e fenomeno inaudito! la corruzione che esercita per consueto i suoi guasti in quelle classi ove vi ha più di bisogni e men di lumi, lor proviene da quelle ove vi ha più di lumi, e meno di bisogni ».

« Quando si fece il codice penale nel 1810, non rimaneva nulla della rappresentanza nazionale; ne era morto lo spirito, mutilata la forma; lo stesso suo nome non apparteneva più che alla sto-

(1) Vedi HELLO, *Del regime costituzionale*, part. II, tit. II, cap. 3.

ria della scienza; l'amministrazione al contrario era nel suo progresso; non era il momento di pensare nè a risuscitare l'una nè a reprimere l'altra. Quando fu riveduto il codice nel 1832, la nostra educazione costituzionale era poco avanzata; un anno solo era trascorso dalla legge del 1831, e la disastrosa influenza dell'amministrazione sul sistema elettorale non era ancora distintamente accusata nè perfino veduta. È vero che all'antico titolo *misfatti e delitti contro le costituzioni dell'impero* si è sostituito *misfatti e delitti contro la carta costituzionale*; ma il sistema d'incriminazione non si è mutato. Vi ha delle pene contro coloro che pongono ostacolo all'esercizio dei dritti civici, che commettono infedeltà nello spoglio di uno squittino, contro i pubblici funzionari che si lasciano corrompere, e contro gl'invadimenti reciproci dell'autorità amministrativa e dell'autorità giudiziaria; ma tutte queste pene non minacciano se non il delitto del cittadino contro il cittadino, o del funzionario verso la sua funzione o verso una funzione aliena. Lo sguardo del legislatore non muove dall'alto nè va lungi nell'articolo stesso ove si dà pensiero della corruzione elettorale: art. 113: « Qualunque cittadino che nelle elezioni avrà comprato « o venduto un suffragio ad un prezzo qualsiasi, sarà punito colla « interdizione dai dritti di cittadino e da ogni funzione o ufficio « pubblico per cinque anni almeno e dieci anni al più. » Ed anche qui trattasi soltanto del cittadino che compra o vende un suffragio; certamente la morale pubblica è quella che vien vendicata, ma viene unicamente vendicata nell'individuo, ed inoltre fa mestieri che la corruzione si mostri in lui sotto la sua più grossolana forma. Certamente pure questo testo colpirebbe ad un bisogno lo amministratore, ma l'amministratore come uomo, non l'amministratore come potere. Nessun testo, a dir breve, ha preveduto, nessun legislatore ha voluto prevedere cotesta influenza collettiva, officiale, sistematica, che mette alle prese il genio imperiale e la libertà costituzionale. E nondimeno dall'amministrazione guardata sotto questo aspetto proviene il male; essa sola può pagare i debiti del deputato verso l'elettore; essa sola non vuole render libero il cittadino nel funzionario eletto; essa sola lo perseguita colla sua disciplina fin nel santuario della libertà. Questa influenza è quella che si vuole smascherare e notar d'infamia, chiamandola col suo vero nome; la sola legge penale può spogliarla del suo prestigio, metterla a nudo ed abbassarla pareggiandola al delitto. »

« Nella mia carriera di magistrato ho veduto un effetto curioso della giustizia penale sulla coscienza umana. Gli abitanti di uno de' nostri distretti littorani erano in possesso immemorabile di mettere a ruba le navi naufragate sulla loro costa, nè si abbia fretta di giudicarli; probi per ogni altro riguardo, mettevano la mano su quei tristi avanzi come sopra un bene legittimo che loro veniva

mandato da Dio. Vi fu un processo criminale, e quando per la prima volta videro all'udienza che il loro preteso diritto si cangiava ad un tratto in una rapina della più odiosa specie, fu questa una rivelazione inattesa per quegli onesti delinquenti; dimenticarono la pena che lor s' infliggeva pel rimorso che s' era fatto nascere in essi, e la parola del pubblico ministero ravvivò tutto un lato morto della loro coscienza. »

« Ciò che la legge penale ha potuto sola contro il delitto della ignoranza, sola il potrà contro il delitto di una corrotta civiltà. La nostra massa elettorale, che da lei attende la sua rigenerazione, le presenterà, per ragioni diverse e in gradi differenti, la stessa buona fede nel male: l'illusione dell' elettore proviene dall'interesse privato, e discende su di lui da un'autorità più alta che lo domina; quella dell' amministrazione da una falsa idea sulla sua propria natura e da una tradizione già vecchia. I nostri elettori farebbero volentieri la medesima risposta che quelli d' Inghilterra fecero ai commissarii inquisitori del parlamento, al tempo della riforma del 1832: « Considerando che vendevate i vostri voti?—No... « Non era propriamente venderli.... noi non abbiamo molto stu« diate coteste cose. — Credete che non c' è male alcuno a rice« vere danaro pel proprio voto? — Non abbiamo mai veduto gran « male in ciò (1). » Il nostro pregiudizio amministrativo non si arrenderebbe al certo così di leggieri, e richiederebbe sforzi maggiori e di altro genere; ma da ambe le parti è la stessa rivelazione da fare, lo stesso apostolato da imprendere. »

« Si obbietteranno le difficoltà di un'incriminazione novella, soprattutto riguardo all' amministrazione. Il fatto, suscettivo forse di qualificazione e di pruova presso il candidato e l'elettore, dalla parte dell' amministrazione sarà quasi impercettibile. Il suo torto è di abusare della sua influenza; ma che cosa è l' influenza? fino a qual punto è legittima? dove cessa di esser tale? L'amministrazione adopera poco la corruzione individuale, che guadagna gli uomini ad uno ad uno, che domanda più sforzi, che ha più pericoli, ed in cui ha per concorrente ciascun cittadino; essa opera più in grande e in maniera più larga; fa la corruzione collettiva, i cui vasti tratti di rete le portano un'intera popolazione, in che nessuno le fa concorrenza, e che non lascia traccia dietro di se. Le sue più potenti seduzioni vi rivolgono all' interesse locale; tutrice dei comuni, delle corporazioni, degli stabilimenti pubblici, di cui la legge moderna le ha fatto un' immensa infeudazione, distribuisce in essi a sua discrezione la giustizia e il favore. Chi distinguerà l' una dall' altro senza mettersi nel luogo dell' amministrazione? e come distinguerli? Un favore non è sempre un'in-

(1) JOLLIVET, *Esame del sistema elettorale inglese*, pag. 97

giustizia, e la giustizia stessa non è sempre senza qualche mescolanza di favore; un' influenza sospetta può insinuarsi fin nella più legittima concessione, nella maniera, nel tempo, in un pensiero sottinteso; e il motivo elettorale esisterà eziandio dove non sarà giuridicamente possibile nè di convincerlo nè di sorprenderlo pure. »

« La difficoltà è reale; forse s' ingrandisce per la novità dell' impresa; ma il dissimularla sarebbe un accrescerla più; essa è egualmente grande, o che si tratti della penalità o della giurisdizione. Nondimeno io insisto; ai nostri dì si vuole che la rappresentanza nazionale abbia la sua realtà; la lotta delle due idee rivali è giunta alla sua crisi; bisogna uscirne; e non se ne uscirà mercè quei tentativi di riforma elettorale e parlamentare in cui consuma l' attività dei nostri pubblicisti; i più abili congegni saranno vani se non si comincia coll' infrenare l' intemperanza amministrativa, e non sarà certo regolata e contenuta mediante dichiarazioni di principii spoglie di sanzioni penali. L' essenziale è di mettersi all' opera. Vista da vicino, l' incriminazione perderà parte della sua difficoltà. Il carattere del delitto da punire può determinarsi mercè i principii testè da noi fermati: il delitto sta nella corruzione, e la corruzione in tutto ciò che combatte il sentimento dell' interesse generale nell' elettore; tutti i modi adunque di sostituirgli l' interesse privato o pure locale debbono entrare nell' incriminazione. Anche senza risolvere il problema legale è altresì buono di affermare la necessità costituzionale. Un' incriminazione difficile non è un' incriminazione impossibile, e nessuna mente giusta abbandonerà un principio per la sola ragione che non se ne può improvvisare l'applicazione. È già molto l' ottenere che si scorga il male, che se ne sappia la causa, che se ne voglia il rimedio; è un avviamento per ritrovarlo, e nello stato attuale dei nostri pregiudizii si è così lungi dal cercare il rimedio, che perfino non tutti si accordano a riconoscere il male. Più di un' impotente Cassandra l' indicherà per lungo tempo prima di farsi ascoltare; il che non è già una ragione per tacersi. »

« Il vantaggio di una semplice formola ben varrebbe la pena che si pugnasse per conquistarla; tosto che la legge penale chiama il reato col suo nome, la coscienza falsata si raddirizza; gli uni si chiariscono, gli altri esitano, ciascuno pensa alla sua responsabilità, tutti imparano il rispetto, e questa rivoluzione negli animi è un primo omaggio alla pubblica morale. L'agente subalterno più non ha zelo per fare il male; egli attende un ordine, e l' ordine o non viene o si maschera; l'iniziativa della corruzione è già distrutta. »

« Veggo da qui nel codice penale più di un delitto la cui definizione e la cui prova sono irte di scogli, il cui carattere appartiene alla metafisica del diritto, e che ha nondimeno la sua formola, la sua pena, il suo giudice. Perchè dovrebbe essere altrimenti in

questo mondo novello che ci apre il sistema rappresentativo? Anche in cotesto mondo, col soccorso di una formola comprensiva, pochi delitti reali sfuggirebbero alla convinzione di magistrati non più incatenati dalle prove legali. »

« Quanto alla giurisdizione, è impossibile, ne conveniamo, di abbandonarla al diritto comune: la natura mista del delitto, che è ad un tempo morale e politico, che vulnera del pari l'ordine costituzionale e la coscienza; i bisogni legittimi dell'amministrazione; le sue necessità particolari; tutto annunzia che vi è da prendere delle precauzioni, da fare una scelta. Non sarebbe giusto di abbandonare senza garantia gli agenti inferiori alle persecuzioni dei partiti; d'altra banda, siccome gli agenti raramente prenderanno l'iniziativa, l'accusa risalirà quasi sempre all'amministrazione superiore, sulla quale si concentrerà la responsabilità sulla stessa porzione che il potere, ed avverrà che la sanzione penale non potrà trovar luogo se non che in quella legge sulla responsabilità dinanzi a cui si retrocede da sì lungo tempo. Non è forse un avvertimento della costituzione e della ragione che alla fine di questo studio la logica deduzione delle idee ci conduca alla responsabilità dei ministri come all'ultima parola del reggimento rappresentativo (1)?

La costituzione è una verità? — La carta sarà quind' innanzi una verità, diceva il Duca d' Orleans nel suo proclama del 31 luglio 1830:

La carta costituzionale, diciamo noi, è una verità se dichiara tutt' i diritti dell' uomo ai quali deve la garantia costituzionale; se la garantia è organizzata in modo da essere efficace; se la rappresentanza nazionale è sincera.

Queste due ultime condizioni rientrano l' una nell' altra; ma importa di riguardarle separatamente, a cagione della loro rispettiva importanza.

La dichiarazione dei diritti è sufficiente; il suo testo comprende perfino ciò che non vi è espresso. Una formola sola è viziosa, quella concernente la libertà individuale; la garantia data a questo primo de' nostri diritti è più legale che costituzionale, cioè a dire che nel campo delle nostre idee è nulla.

Questa critica è la sola che si dirige al testo stesso della costituzione francese; il resto va diretto alla legislazione. Ma una cattiva legislazione neutralizza la più buona costituzione.

Così la legge ha falsata la libertà di stampa nella sua parte più viva, nella stampa periodica, coll' istituzione dei gerenti di giornali. La legge ha creato una finzione che eccede il suo potere e che offende la legge morale, in quanto che crea una responsabi-

(1) Vedi Hello, *Del regime costituzionale*, part. II, tit. II, cap. 3.

lità e delle pene che non sono personali. Non v'ha cosa che tanto depravi lo scrittore quanto la certezza di sottrarre il suo nome alle conseguenze di quello che pubblica. La costituzione in ciò non è una verità.

Essa non sarebbe una verità se il legislatore si lasciasse andare alla tentazione di abusare del pretesto dell'utilità pubblica contro il diritto di proprietà.

Essa non sarebbe una verità se il potere legislativo assorbisse il potere costituente. La garantia costituzionale sarebbe distrutta, e la definizione che ha dato Robespierre della proprietà dei beni sarebbe giusta.

La verità costituzionale soffre dalle innovazioni della legge che stabilisce la lista civile, in quanto che esse mettono in non cale una delle conseguenze rigorose del cangiamento di stato nel principe.

La verità costituzionale soffre su quasi tutti i punti in cui è in contatto con l'amministrazione:

O che si tratti della precedente autorizzazione per procedere contro gli agenti del potere: si può soddisfare al bisogno di autorizzazione senza affidare questa cura importante alla stessa parte interessata;

O che vi sia da giudicare le controversie dell'amministrazione attiva coi terzi: è molto meno difficile di organizzare una giurisdizione amministrativa che di dimostrare che la giustizia non è la giustizia;

O che si voglia dare ai ministri il sentimento della loro responsabilità.

La verità costituzionale non è solamente lesa nei suoi rapporti coll'elezione e colla parte rappresentativa del nostro governo, ma è distrutta. Dunque v'ha un voto politico da emettere, una deliberazione politica da prendere, nei collegi elettorali, nella camera dei deputati, la costituzione è una controverità; la gran finzione che ci dà delle leggi è falsata in teoria ed in pratica; la rappresentanza nazionale è lo zimbello dell'amministrazione. A chi, se non agli amici delle nostre istituzioni rappresentative, s'appartiene l'indicare l'ulcera che le rode? È qui il flagello pubblico contro cui fa duopo da tutti invocare soccorso: rendere all'elezione la sua sincerità, ed emanciparla per rendergliela, è il primo dei doveri dei nostri uomini di stato, è la prima delle glorie per un re pacifico e legislatore. La riforma elettorale, intesa a questo modo, è un bisogno profondo della morale e della politica. È uno di quei provvedimenti inevitabili di cui si suol dire, quando si sono compiuti da se in seno al disordine, che il governo avrebbe dovuto prenderne l'iniziativa; ma che quando sono stati regolarmente eseguiti bastano per immortalare un regno.

Facciamo fine con una considerazione consolante. Dei vizii che

ora abbiamo riconosciuti nel regime costituzionale, non uno è a lui essenziale; sono tutti avventizii, e gli vengono o da un accidente delle nostre rivoluzioni o da un falso concetto legislativo. Non solamente si possono da lui staccare senza lacerazione, ma non si staccherebbero senza miglioramento! Che ciò vi sia d'ammaestramento, o giovani a cui appartiene l'avvenire; amate le leggi del vostro paese; esse sono ancora, tutto considerato, le più belle che mai siasi date una grande e libera nazione. Voi riceverete la nostra eredità come noi abbiamo ricevuto quella della costituente; intendete bene la quistione della libertà al punto in cui ve ne rimettiamo; tutte le fondamenta sono state poste, e non le ha poste una mano umana; non ci toccate se non volete fare novelle rovine. La parte vostra dev'essere di compire e di coordinare, di colmare delle lacune e di stabilire l'armonia. L'esperienza de' vostri predecessori deve salvarvi dai pericoli dell'entusiasmo; la virtù che vi lasciano a praticare è l'amore pacato e vigile della libertà, la perseveranza del zelo cittadino. Procedete unicamente in questa via, ma procedeteci senza rallentarvi, e non abbiate tregua finchè non sia compiuta la verità costituzionale.

ARTICOLO XL.

Nessun Deputato può essere ammesso alla Camera, se non è suddito del Re, non ha compiuta l'età di trent'anni, non gode i diritti civili e politici, e non riunisce in sè gli altri requisiti voluti dalla legge.

Osservazioni.—Lo statuto fondamentale del regno con questo articolo stabilisce, che nessun deputato può essere ammesso alla camera se non è suddito del Re, non ha compiuta l'età di anni trenta, non gode i diritti civili e politici, e non riunisce in se gli altri requisiti voluti dalla legge.

Quantunque chiare per loro stesse sieno queste prescrizioni, esse però trovano il loro sviluppo nella legge elettorale del 20 novembre 1859 che giova qui richiamare, onde conoscere tutte le quistioni surte in materia di elezioni, e quale sia stata la giurisprudenza sancita dalla camera elettiva sopra un procedimento cotanto delicato.

Per compiere con esattezza le nostre osservazioni indicheremo gli articoli di detta legge, ed indi sopra ciascuno di essi, vi apporremo le debite annotazioni (1).

(1) La legge del 20 novembre 1859 relativa all'elezione, col suo primo articolo dichiara le condizioni necessarie per essere elettore.—Questo primo articolo conviene dichiararlo.

Art. 1. « Ad essere elettore è richiesto il concorso delle se-

Art. 96. « Chiunque può essere eletto deputato purchè in « esso concorrono i requisiti voluti dall'articolo 40 dello statuto. »

« gnenti condizioni: 1. Di godere per nascita o per origine dei *di-* « *ritti civili e politici* nei regi stati. Quelli che nè per l'uno, nè « per l'altro degli accennati titoli appartengono a'regii stati, se tut- « tavia italiani, parteciperanno anch'essi alla qnalità di elettori, dal « che abbiano ottenuta la *naturalità per decreto reale*, e prestato « giuramento di fedeltà al Re; — i non italiani potranno solo en- « trare nel novero degli elettori, ottenendo la natnralità per leg- « ge; — nell'ammettere i cittadini all'esercizio dei diritti elettorali « non si ha riguardo alle disposizioni speciali relative al diritti ci- « vili e politici, di oni taluno possa essere colpito per cansa del culto « che professa; 2. Di essere ginnto all'età di anni 25 compiti nel « giorno della elezione; 3. Di *sapere leggere e scrivere*; — nelle pro- « vincie dove questa condizione non è stata finora richiesta nulla « sarà innovato ai diritti degl' inalfabeti che alla promulgazione di « questa legge si troveranno iscritti nelle liste elettorali; 4. Di *pa-* « *gare un annno censo* non minore di lire italiane qnaranta. »

Diritti civili e politici. Questi diritti sono molti e rinscirebbe difficile il farne nna completa ennmerazione. Limitandoci a darne un cenno generale, diremo che essi consistono: in tutti i vantaggi che risultano dalla consanguineità, dall'alleanza, dalla legittimazione e dalla facoltà di succedere fra nazionali; nei diritti reciproci che possono risnltare dall'adozione e dal riconoscimento dei figli nati fuorl matrimonio; nella facoltà di ricorrere ai tribunali nazionali onde ottenere ginstizia, senza prestare la canzione *indicatum solvi*: in qnella di disporre per testamento dei beni situati nello stato; in fine nello esercizio, se ne sia il caso, dell'antorità maritale e della patria podestà stabilita dalla legge con godimento delle prerogative inerenti. — Quanto ai diritti *politici*, essi essenzialmente si riassumono nella capacità che ha ogni cittadino, ll quale si trovi nelle condizioni volnte dalla legge, di votare nelle assemblee popolari per nominare i depntati, i consiglieri provinciali e comnnali, nell'essere eligibile alle stesse fnnzioni o ad altre funzioni pnbbliche, e nel poter fare parte del giurì. (DELAMARRE ET MAGNITOT, *Dizionario amministrativo*, voce *diritto pubblico.*)

Naturalizzazione per decreto reale. La naturalizzazione non può ottenersi che per legge. Un'eccezione è fatta a questo principio a favore degl'italiani, i quali possono ottenere la natnralità per semplice decreto reale, evitando le gravi formalità, che altrimenti sarebbero necessarie. E questo è nn miglioramento alla precedente legge elettorale, il cni articolo primo nel resto trovavasi perfettamente conforme al presente. (Vedi le disposizioni contennte nel Codice civile).

Sapere leggere e scrivere. Almeno in guisa tale da potere riempire del proprio pugno le schede delle votazioni, come disponeva il ministero dell' interno con circolare del 13 novembre 1859.

Pagare un annuo censo. L'elettorato è attribnito ai cittadini, non ai corpi morali; quindi le congregazioni di carità, gli ordini reli-

1.ª *Annotazione*. I requisiti di eleggibilità debbono esistere al punto stesso dell'elezione, non bastando che si avverino posteriormente. (Atti della camera elettiva, 4 gennaio 1850, elezione Spinola).

E così, in ordine all'età, deve aversi riguardo all'epoca sulla quale viene il candidato eletto e non a quella della sua ammessione, anche per gl'inconvenienti che altrimenti sorgerebbero. (Atti della camera elettiva, 14 novembre 1850 elezione Berti, 22 novembre 1851, elezione Saracco, 4 gennaio 1858 elezione Lignano).

Abbenchè da' titoli trasmessi alla camera elettiva non risulti, se l'eletto abbia l'età richiesta, ove però vi sia presunzione favorevole al medesimo, si debba l'elezione confermare (Atti della camera elettiva, 30 giugno 1848, elezione Giarelli).

L'eleggibilità sopravvenuta dopo l'elezione, non può rendere valido un atto nullo, nè retroagire sul medesimo (Atti della camera elettiva, 28 dicembre 1853 elezione Rocci).

È valida l'elezione di un deputato sotto il peso di una sentenza contumaciale, siccome quella che non fa che sospendere l'esercizio dei diritti politici, ma però essere ammesso a sedere nella camera, finchè ne dura l'effetto. (Atti della camera elettiva, 6 agosto 1849 elezione Reta).

I regolari, che emettono voti solenni sono ineleggibili, giacchè si considerano come usciti definitivamente dalla società civile. (Atti della camera elettiva, 28 decembre 1849 elezione P. Isnardi delle scuole Pie).

Il cittadino Sardo, che senza previa autorizzazione sovrana, accettò un impiego in altro Stato, ancorchè tenga casa aperta nei regii stati, perde la cittadinanza sarda, e la sua elezione a deputato è nulla. (Atti della camera elettiva, 3 gennaio 1854 elezione Fantonetti).

L'incompatibilità sopravvenuta nell'intervallo tra la votazione e la verificazione della camera rende nulla l'elezione. (Atti della camera elettiva, 6 aprile 1860 elezione Mayr.)

Il conferimento di un grado o di un impiego che rende eleggibile colui che n'è investito, se posteriore alla sua nomina non può giovare a dargli l'eleggibilità. (Atti della camera elettiva, 4 gennaio 1850 elezione Spinola).

2.ª *Annotazione*. Le elezioni sono talvolta viziate per effetto dello eccessivo zelo dei partigiani. La legge lascia ai diversi partiti politici ogni più ampia libertà di manifestarsi, di intendersi, di

---

giosi, le confraternite ed ogni altro corpo morale non possono nè per sè, nè per mezzo dei membri componenti, pretendere all'esercizio del diritto elettorale in dipendenza dei tributi che pagano al governo pei beni stabili di loro pertinenza. (Decisioni del consiglio d'intendenza di Cuneo ed Ivrea del 3 luglio e 2 giugno 1853.)

discutere; essa permette i comitati elettorali, i programmi dei candidati, le concioni dei capi popolo; ma tali mezzi non debbono in alcun caso uscire dai limiti determinati dal giusto e dall'onesto — Le elezioni debbono sortire libere, schiette, spontanee, altrimenti non possono ritenersi come l'espressione dell'opinione degli elettori — quindi:

Se vengono denunziate sollecitazioni presso elettori, distribuzioni di schede in cui siasi scritto il nome del candidato, promesse ed altri simili fatti, che ledono l'inviolabile libertà del voto, devesi, prima di approvare l'elezione, verificare la portata di tali brogli col mezzo di un'inchiesta. (Atti della camera elettiva, 4 agosto 1849 elezione Ravina).

L'uso dei mezzi spirituali per parte del clero, onde influire sugli animi degli elettori, senza distinzione, se il sacerdote fosse o non nell'esercizio delle sue funzioni, costituisce una violenza, una coazione morale, la quale, accertata per mezzo di una inchiesta, vizia radicalmente l'elezione, mentre rimane paralizzata quella piena ed intiera libertà degli elettori, ch'è indispensabile a rendere il loro voto, l'espressione franca e sincera della loro opinione politica, senza la quale le elezioni non possono avere quel carattere di spontaneità, che costituisce il principio morale del governo rappresentativo. (Atti della camera elettiva, 30 e 31 decembre 1857, 1, 9, 11, 12 e 13 gennaio 1858 elezione Birago ed altri).

E così del pari l'influenza esercitata dagli agenti del governo per assicurare l'esito delle candidature ministeriali, vincolando la libertà delle elezioni, snaturando la sincerità del regime costituzionale vizia l'elezione stessa: quindi sempre quando il governo abbia fatto uso di mezzi coattivi, onde procacciare i suffragi degli elettori a favore di un suo candidato per mezzo degl'intendenti, giudici, esattori, sindaci, carabinieri ecc. ecc., deve farsi egualmente luogo ad una inchiesta, affine di costatare, se la pressione, i fatti ed i mezzi usati dall'autorità amministrativa, abbiano potuto ledere la libertà dell'elezione. (Atti della camera elettiva, 17 febbraio 1858 elezione Torriglia, Utelle, Spezia e Levanto).

I raggiri e le corruzioni, di cui venne incolpata una prima elezione, colpiscono anche la seconda, in cui trovansi gli stessi elettori e la stessa persona eletta. (Atti della camera elettiva, 12 decembre 1848, elezione Bocca).

L'affissione o distribuzione alle porte delle sale elettorali di scritti contro i competitori dell'eletto non viziano l'elezione. (Atti della camera elettiva, 11 decembre 1848, elezione Tecchio e Pellegrini).

Le mene asserte seguite per favorire l'elezione di un individuo, non valgono ad invalidarla, se non furono tali da impedire la libertà dell'elezione. (Atti della camera elettiva, 23 decembre 1853, elezione Ferracci).

Una circolare dell'intendente diretta ai sindaci, colla quale proponga e raccomandi un individuo, ed ecciti i medesimi a sostenerlo presso gli elettori, ma nella quale non lo si imponga e non si ricorra all'intimidazione ed alle minacce, non è motivo sufficiente per annullare un'elezione, nè tanto meno darluogo ad un'inchiesta. (Atti della camera elettiva, 14 novembre 1855, elezione Buffa).

La raccomandazione indirettamente fatta dal parroco in chiesa della persona che venne eletta, non rende nulla l'elezione. (Atti della camera elettiva, 22 decembre 1849, elezione Cataneo).

L'offerta o fatto individuale di un elettore verso di un altro; la voce sparsa che un candidato avrebbe consentita una misura sfavorevole ad una località; che consentirebbe a supposte misure governative pregiudizievoli ad una classe; che il candidato sia ministeriale, non sono fatti che possono rendere nulla l'elezione. (Atti della camera elettiva, 26 decembre 1849, elezione Moia).

La circostanza, che il giorno prima dell'elezione siasi dato un pranzo ad alcuni elettori da agenti del candidato, non può fare annullare l'elezione, nè dar luogo ad un'inchiesta, non potendosi considerare come un mezzo positivamente colpevole di corruzione. (Atti della camera elettiva, 24 marzo 1853 elezione Biancheri, 17 marzo 1856, elezione Lamenti-Robaudi).

Se il deputato prese alcuna parte ai brogli elettorali, l'elezione è nulla. (Atti della camera elettiva, 24 marzo 1853, elezione Biancheri).

La camera benchè non costituita è abilitata a delegare ai suoi membri ogni investigazione nelle materie delle seguite elezioni, giacchè se giudica sulla elezione, può e deve ricercare con tutt' i mezzi la sincerità della medesima. (Atti della camera elettiva, 19 e 20 gennaio 1848).

« Art. 97. « Non sono eleggibili i funzionarii ed impiegati « regi aventi uno stipendio sul bilancio dello stato, ad eccezione: « 1. dei ministri segretarii di stato; 2. del presidente e presidenti « di sezioni del consiglio di stato; 3. dei consiglieri di stato; 4. dei « primi presidenti e consiglieri della corte di cassazione ed appello; « 5. dei segretarii generali dei ministeri; 6. degli uffiziali superiori « di terra e di mare, i quali però non possono essere eletti nei « distretti elettorali sui quali esercitano un comando; 7. dei mem- « bri dei consigli superiori della pubblica istruzione e di sanità; « del congresso permanente dei ponti e strade e del consiglio delle « miniere; 8. dei professori ordinarii delle regie università o degli « altri pubblici istituti, nei quali si conferiscono i supremi gradi « accademici.

La qualità di vice giudice, a cui non è annesso veruno stipendio, non è di ostacolo alla eleggibilità di chi n' è investito. (Atti della camera elettiva, 28 giugno 1854, elezione Vitelli.)

Sotto l'impero della precedente legge elettorale fu dichiarato ineleggibile il cittadino Sardo console di potenza straniera, residente nei regi stati. Oggi sarebbe eleggibile, perchè la nuova legge non è in tal parte conforme a quella cessata. — Per lo contrario i regi consoli all'estero, ohe nella elezione Farina, nel 15 maggio 1848, erano stati dichiarati eleggibili, nol sono più sotto l'impero della nuova legge, siccome funzionarii aventi stipendio sul bilancio dello stato non contemplati nelle eccezioni di favore, di cui leggonsi nello articolo di legge in esame.

I facenti funzione di avvocati patrimoniali regi non avendo stipendio fisso, ma solo retribuzioni eventuali sono eleggibili. (Atti della Camera elettiva, 18 agosto 1848 elezione Degiorgi.)

L'avvocato patrimoniale dell'ordine dei ss. Maurizio e Lazzaro è eleggibile. (Atti della Camera elettiva, 10 maggio 1848 elezione Sineo.)

Il segretario comunale che sotto la cessata legge non era eleggibile, lo è presentemente, dacchè non ha stipendio sul bilancio dello stato. La disposizione letterale della legge non ammette interpretazioue contraria, abbenchè sia evidente l' incompatibilità materiale dei due uffici. La legge avrebbe dovuto stabilire l'ineleggibilità degli impiegati aventi stipendio sul bilancio dello stato, delle provincie, de'comuni e delle opere pie, non che degli ordini cavallereschi e dello economato ecclesiastico.

Il vice intendente generale della lista civile è eleggibile, in quanto che non riceve stipendio sui bilanci dello stato. (Atti della Camera elettiva, 26 dicembre 1853, elezione Gerbora.)

I medici delle carceri giudiziarie vennero dalla camera dichiarati eleggibili, benchè retribuiti con un assegno fisso. (Atti della Camera elettiva, 2 maggio 1854 elezione Vitelli.)

Crediamo debba mantenersi tale principio, perchè l'assegno od indennità in discorso non dà verun carattere di stipendio.

I presidi di collegi nazionali, gli ispettori generali della pubblica istruzione e simili non sono eleggibili, perchè funzionari con stipendio a carico dello stato.

I consiglieri dell'ordine dei ss. Maurizio e Lazzaro con stipendio, già considerati quali impiegati regi, nella sessione del 1854, vennero dichiarati non poter far parte dei regi impiegati o funzionarii nell'elezione di Galvagno avvenuta il 19 giugno 1858.

Colui che rinuncia allo stipendio, benchè conservi l' impiego, si rende eleggibile. (Atti della Camera elettiva, 2 gennaio 1850, elezione Bianchetti.

Anche che lo stipendio sia rappresentato da un aggio proporzionato sugl' introiti, come per esempio i conservatori delle ipoteche, i diversi ricevitori delle imposte ec. ec.

Nella sessione del 1860 fu discussa in seno della camera elettiva

una gravissima quistione relativa all'applicazione dell'alinea 7 di questo articolo.—L'onorevole deputato Bo è, ad un tempo, professore della università di Genova, e direttore e membro del consiglio superiore di sanità. Ineliggibile come direttore stipendiato, trattavasi di determinare se tale ineligibilità derivante da un impiego inferiore venga sanata dal cumulo di un impiego che dà titolo alla eleggibilità. — L'onorevole avvocato Boggio proponeva che dalla camera venisse deliberata la massima, onde si avesse una norma fissa per l'avvenire; ma il presidente dei ministri, il conte Cavour, osservò non dovere e non potere la camera sancire alcuna massima che vincoli le legislature future e che impegni nella interpretazione obbligatoria di una legge o in una modificazione di essa. Pregevoli osservazioni e argomenti si misero in campo dagli onorevoli Rattazzi, Serra, Chiaves ed altri valenti oratori, alcuni per propugnare, altri per combattere l'elezione. — Ci duole che i limiti del nostro lavoro non consentano la riproduzione testuale della discussione, è però facile avere gli atti del Parlamento, fogli 5, 6 e 7 di aprile 1860. — Intorno alla pronunciata massima, un oratore osservava che laddove non si ammettesse dovere il cumulo dell'impiego ineleggibile escludere l'impiego eleggibile, sarebbe però sempre stato in facoltà del potere, contro il voto esplicito della legge, di rendere eleggibile un canonico, col nominarlo membro del consiglio superiore di sanità; ma venne opportunamente rilevata così dal marchese G. di Cavour come pure dal Rattazzi la differenza assoluta che esiste fra'due casi. — « L'ineleggibilità dei canonici e degli altri ecclesiastici che hanno cura di anime, non nasce, diceva Rattazzi, dalla disposizione dell' art. 97, che concerne gl'impiegati, ma sorge da una disposizione sociale, vale a dire dall'art. 98, il quale dichiara ineleggibili gli ecclesiastici aventi cura di anime ed i canonici. Ora si tratta di vedere se cessi la eccezione portata dall'art. 97, quella cioè che colpisce gli impiegati, e colla interpretazione che sostengo si viene appunto a far cessare la eccezione dell'art. 97, ma non quella derivante da una successiva disposizione, da quella cioè che si contiene nello art. 98. » — Nello stesso senso il marchese di Cavour opinava doversi distinguere riguardo alla legge elettorale, due specie di ineleggibilità, l'una positiva, come quella che esclude dalla deputazione gli ecclesiastici aventi cura di anime ed i membri dei capitoli e delle collegiate; l'altra soltanto negativa, quella cioè che il funzionario pubblico e dipendente dal governo è ineleggibile quando non è sufficientemente qualificato. — Queste considerazioni degli onorevoli Rattazzi e marchese di Cavour ci sembrano sciogliere con molta ragionevolezza la quistione di principio di cui è il caso, nel senso cioè che colui che trovasi insignito di uno degli impieghi cui la legge crede di attribuire il favore dell'eleggibilità

è per ciò stesso eleggibile quando anche cumuli un impiego minore che lo escluderebbe dalla deputazione. Non vale l'argomento della dipendenza del governo, perchè anche i funzionari ed impiegati favoriti dall'art. 97 non cessano di essere dipendenti, ed oltre a ciò a tale inconveniente ha provveduto la legge fissando un limite al numero degli impiegati che possono sedere nella camera elettiva (vedi l'art. 100.) — Egli pare che colla eccezione introdotta in favore di alcune predeterminate categorie di pubblici funzionarii contro la disposizione generale che colpisce gli impiegati di ineleggibilità, il legislatore abbia piuttosto mirato a non privare la camera elettiva dei maggiori lumi pratici che i medesimi trovansi in grado di apportare nelle discussioni e nell'approvazione delle leggi; e che in relazione a ciò la camera ammettendo l'eleggibilità dell'onorevole Bo, ha applicato rettamente la legge.

Art. 98. « Non sono parimenti eleggibili (*gli ecclesiastici aven-* « *ti cura di anime*, o giurisdizione con obbligo di residenza), e « quelli che ne fanno le veci, i membri dei capitoli e delle colleg- « giate. »

Non importa se la cura di anime sia esentata *iure proprio* ovvero per delegazione; essa produce sempre l'ineleggibilità. (Atti della Camera elettiva, 7 febbraio 1849 elezione Molinari).

I preti della congregazione della missione come quelli che si trovano nella stessa condizione dei preti secolari e che godono perciò di tutti i diritti civili e politici sono eleggibili; ma il loro superiore che ha cura di anime non è eleggibile. (Atti della camera elettiva, 8 febbraio e 22 settembre 1849 elezione Villavecchia.)

Art. 99. « Ogni funzionario e impiegato regio in aspettativa è « assimilato a quello in attività. »

Ben inteso se percepisce stipendio, come specifica l'art. 97. Quindi trova sempre la sua applicazione la regola sancita dalla camera elettiva, elezione Bianchetti, 2 gennaio 1850, nella elezione Faguain, 3 febbraio 1850, e nella elezione Arnulfo, 14 gennaio 1854, che l'impiegato collocato in aspettativa e non avente stipendio, per avervi rinunciato volontariamente o per non essergliene stato assegnato alcuno, non può essere annoverato fra gli impiegati. Un assegnamento o pensione annua per servigi straordinari prestati al governo, non può equipararsi a stipendio se colui che n'è investito non era impiegato.

Art. 100. « Non si potrà ammettere nella camera un numero « di funzionarii o d'impiegati regii stipendiati maggiore del quinto « del numero totale dei deputati. — Gl'impiegati però compresi « nelle due categorie di cui ai numeri 4 ed 8 dello art. 97 non « eccederanno mai per ciascuna di esse l'ottava di quelli che pos- « sono essere ammessi nella camera. Quando il numero degli im- « piegati di queste due categorie sia superato si estrarrà a sorte il

« nome di quelli la cui elezione debba essere annullata. — Si
« estrarranno quindi, ove occorra, i nomi che eccedono il quinto
« anzi determinato non assoggettando in questo caso all'estrazione
« se non se gli impiegati delle categorie che ancora non vi sono
« state sottoposte. — Quando il numero degli impiegati sia com-
« pleto, le elezioni nuove d' impiegati *saranno nulle*. I ministri
« segretari di stato, salvo il disposto dello art. 103, non saranno
« computati nel novero degli impiegati.

Così nella sessione dell'anno 1860 fu dichiarata nulla dalla camera elettiva l'elezione dell'onorevole professore Atto Vannucci, eletto il 10 maggio, per trovarsi già completo il numero ammesso dalla legge per la categoria *professori universitarii* in conseguenza delle elezioni seguite il 6 dello stesso mese.

1.ª *Annotazione*. Se all'epoca della elezione di un impiegato, fosse già compiuto il numero degli impiegati, sarebbe nulla la medesima; ma tuttavia, se prima della verificazione di tale elezione si rende vacante un posto per aver taluno dei deputati impiegati cessato di esserlo, non può l'eletto andar soggetto alla estrazione a sorte assieme cogli altri che vennero nominati successivamente a lui; ma deve essere ammesso ad occupare fra gl'impiegati immediatamente il posto resosi vacante dopo la di lui elezione. (Atti della Camera elettiva, 4 febbraio 1851 elezione Ricci.)

Fu quindi in quella circostanza risoluta la quistione nel senso, che il posto, resosi vacante dopo la elezione, dovesse giovare allo eletto; ma posteriormente la camera rigettando questa massima, ne sanzionò un' altra in senso affatto opposta, deliberando che il deputato impiegato non può fruire della vacanza del posto fra gli impiegati avvenuta posteriormente alla di lui elezione, e conseguentemente venne annullata la elezione. (Atti della Camera elettiva, 8 gennaio 1853 elezione Arcais.)

Nella prima sessione della sesta legislatura fu di bel nuovo ed ampiamente trattata la stessa quistione e risoluta nel senso che, la vacanza fra i deputati impiegati, che fanno parte della camera, avvenuta posteriormente alla elezione di un deputato impiegato non debbe all'eletto giovare, e conseguentemente non possa desso prendere grado fra i deputati, se non dal giorno di sua elezione. (Atti della Camera elettiva, 12 gennaio 1859, elezione Castelli, Orlandini, Gastaldetti e Mancini.)

2.ª *Annotazione*. Allorquando si ha un solo posto vacante e che due deputati sono stati eletti nello stesso giorno, se concorre in entrambi la qualità d' impiegato, si deve procedere alla estrazione a sorte di uno dei due, la cui elezione deve essere annullata. (Atti della Camera elettiva, 25 giugno 1851 elezione Arnulfo e Jalliet.)

3.ª *Annotazione*. Non è il nome dei collegi, ma quello dei deputati impiegati, che deve essere estratto a sorte. Perciò ancorchè

un deputato sia eletto in più collegi, il suo nome non può essere messo nell'urna tante volte quanti sono i collegi, che lo hanno eletto; ma una sola volta. (Atti della Camera elettiva, 8 febbraio 1854 elezione Paleocapa.)

4.ª *Annotazione*. Accertato il numero dei deputati impiegati, se nel novero di questi ve ne sia taluno soggetto ad inchiesta, non può dirsi nulla la elezione posteriore di un altro impiegato, ma deve sospendersi ogni voto sulle due elezioni, finchè la camera abbia pronunciato il suo giudizio sulla elezione soggetta ad inchiesta. (Atti della Camera elettiva, 19 febbraio 1859 elezione Siotto-Pintor.)

5.ª *Annotazione*. Accertato il numero dei deputati impiegati, il cui nome deve essere estratto, debbonsi comprendere eziandio quelli la cui elezione è sospesa stante l'ordinata inchiesta, ma la estrazione debbe essere limitata al numero di quegli impiegati che eccedono il quinto del totale dei deputati, la cui elezione venne confermata, sospendendo l'estrazione degli altri all'epoca della definitiva convalidazione della loro elezione. (Atti della Camera elettiva, 3 gennaio 1850 elezione Genina e Spinola.)

6.ª *Annotazione*. La camera dopo la sua definitiva costituzione può deliberare sopra qualunque argomento, senza dover attendere che si sia verificato, se il numero degli impiegati ecceda o non il numero stabilito da questo articolo. (Atti della Camera elettiva, 2 giugno 1850.)

7.ª *Annotazione*. La camera finchè non è definitivamente costituita non può legalmente indirizzare al ministero alcuna interpellanza sul riflesso specialmente che l'esito di essa potendo condurre ad una deliberazione, la camera non trovasi in condizione legale per deliberare. Il ministero in ogni caso non è tenuto di rispondere a tali interpellanze extra legali. (Atti della Camera elettiva, interpellanza di Garibaldi sulla cessione di Nizza, aprile 1861.)

Art. 101. « Il deputato eletto da varii collegi elettorali sarà « tenuto di dichiarare alla camera, tra otto giorni, dopo che essa « avrà riconosciute valide le elezioni, quale sia il collegio di cui « esso intenda di esercitare la rappresentanza. — In difetto di « opposizione in questo termine, la camera procederà per estra« zione a sorte alla designazione del collegio che dovrà eleggere « un nuovo deputato.

Art. 102. « La camera dei deputati ha essa sola il diritto di « ricevere le demissioni dei suoi membri.

Art. 103. « Quando un deputato riceva un impiego regio sti« pendiato, od un avanzamento con aumento di stipendio, cesserà « in sull'istante di essere deputato; potrà nondimeno essere rie« letto, salvo il disposto dell'art. 100. — In questo caso e quando « per qualsiasi causa resti vacante il posto di un deputato, il col« legio sarà convocato nel termine di un mese.

L'avanzamento ha luogo quando si passa da un grado all' altro quindi, allorquando non si passa che da una classe ad un' altra dello stesso grado in forza di legge, non vi può essere avanzamento, e non è perciò applicabile il presente articolo. (Atti della camera elettiva, 25 luglio 1848, elezione Pozzi capitano passato per anzianità dalla seconda alla prima classe.)

Se però tale passaggio avesse luogo per favore del governo, il presente articolo riceverebbe tutta la sua applicazione. (Atti della camera elettiva, 22 novembre 1850 elezione Bella promosso a scelta).

Il passaggio da una cattedra ad un altra, accompagnato da aumento di stipendio, costituisce un vero avanzamento, e perciò applicabile diventa l'articolo presente. (Atti della camera elettiva, 9 novembre 1850, elezione Ferracciù).

Il solo aumento di stipendio senza avanzamento, non dà luogo all'applicazione dell'articolo di cui è caso, il quale vuole due condizioni, cioè avanzamento, ed aumento di stipendio. (Atti della camera elettiva, 6 novembre 1850, elezione Marangiù).

Il deputato, che viene incaricato dal governo di una missione temporanea, presso qualche potenza straniera, senza che gli sia retribuito alcuno stipendio, ma col semplice rimborso delle spese che gli occorrono, non è colpito dalla disposizione contenuta nel presente articolo. (Atti della camera elettiva, 19 giugno 1849, elezione Santa Rosa; 13 luglio 1848 elezione Radice; 6 febbraio 1849 elezione Aresc).

Non basta del pari, perchè un impiegato eessi di essere deputato, che riceva una nuova destinazione con qualche vantaggio, per esempio alloggio e mensa gratuita. (Atti della camera elettiva. 10 febbraio 1852, elezione Tola; 10 febbraio 1858, elezione maggiore Boeri).

Allorquando il deputato impiegato, invece di avere un'avanzamento con aumento di stipendio, passa invece ad un altro impiego di grado subalterno e con diminuzione di stipendio, non è il caso dell'applicazione di questo articolo, giacchè la ragione del medesimo, sta nel pericolo, che chi riceve una promozione più non abbia tutta la sua indipendenza; in questo caso non vi può essere promozione. (Atti della camera elettiva, 15 novembre 1850, elezione Mameli; 13 febbraio 1850, elezione Menabrea).

Se un deputato cessa da un impiego, in seguito a sua rinuncia, ma immediatamente viene chiamato a rioccuparlo, non può del pari essergli applicabile questo articolo. I deputati Ricci e Parete, cessarono dal far parte del ministero, e sebbene siano stati immediatamente nominati membri del successivo, tuttavia la camera non giudicò essere il caso di sottoporli a rielezione.

Art. 104. « Non possono essere nè eletti, nè eleggibili, nè « esercitarne i diritti, coloro che furono condannati a pene cri-

« minali; coloro che sono in istato di fallimento dichiarato, o « d' interdizione giudiziaria; coloro che hanno fatto cessione di « beni, finchè non abbiano integralmente soddisfatto i loro credi- « tori; coloro che furono condannati per furto, truffa, od altro « attentato ai costumi. »

Art. 105. « Il disposto del n. 4 dell'art. 1 non si applica alle « provincie di Cagliari, Sassari, a quella di Genova, meno i comuni « del mandamento di Dego, al circondario di Bobbio, nè a quello « di Novi, meno i comuni del mandamento di Ovada, dove conti- « nueranno ad essere ammessi all'elettorato i cittadini che paghi- « no il censo di lire venti. »

Art. 106. « Nei circondarii dell'Ossola e della Valsesia, e nei « mandamenti di Gozzano e Orta finchè non cessi in ordine alle « imposte di regime eccezionale in cui si trovano, oltre le perso- « ne contemplate nell'art. 4 della presente legge, saranno elettori « tutti coloro che hanno un' abitazione, la cui annua pigione si « possa valutare a lire 200. — Nell' abitazione sono compresi i « magazzini, opificii, botteghe e rustici ad essa attinenti. »

Art. 107. « Il consiglio comunale dell' isola di Capraia potrà « a sua scelta mandare cinque elettori al primo collegio elettorale « di Genova. »

Art. 8. « Le disposizioni speciali dei precedenti articoli 106 e « 107 escludono non che l'applicazione del n. 4 dell'art. 1, e cor- « relativi, quella degli art. 4 e 7 della presente legge, fermo ri- « manendo il disposto di tutti gli altri (1). »

A completamento di tutte le esposte massime sancite dal nostro Parlamento è d'uopo tenèr presente il *Manuale pratico per gli elettori* compilato dal Bellono e stampato in Torino nel 1859; come ancora quanto da noi sul proposito è stato pubblicato nel commentario fatto alla LEGGE COMUNALE E PROVINCIALE DEL REGNO D'ITALIA, ove abbiamo diffusamente trattato di tutte l'elezioni politiche.

(1) Ecco i testuali articoli 4 e 7 della legge del 20 novembre 1859.

ART. 4. « Gli esercenti commerci, arti ed industrie godranno del « diritto di essere elettori, con che il *valore locativo dei locali* da « essi occupati nel comune, nelle cui liste vogliono essere iscritti « per la loro casa di abitazione, e per gli opificii, magazzini o bot- « teghe del loro commercio, arte ed industria ascenda: — Nei co- « muni aventi una popolazione inferiore a 2,500 abitanti a lire 200; « in quelli di 2,500 a 10,000 a lire 300; in quelli superiori a 10,000 « abitanti a lire 400; in Genova lire 500; in Torino e Milano, « lire 600. »

ART. 7. « Chi non potrà o non vorrà giovarsi delle disposizioni « sovra indicate per essere elettore, avrà diritto ad essere iscritto « sulle liste elettorali, purchè dimostri di pagare per la sola sua « casa di abitazione abituale il fitto stabilito fra case, botteghe ed « opificii pei commercianti dall'articolo quarto. »

ARTICOLO XLI.

I Deputati rappresentano la Nazione in generale, e non le sole provincie in cui furono eletti.

Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli Elettori.

Osservazioni. — Volendo considerare la camera elettiva qual corpo che rappresenta la nazione, ne consegue che i deputati non sono i rappresentanti immediati dei collegi dai quali sono rispettivamente eletti, nè delle rispettive loro provincie: su questo principio non occorrono commenti.

D'altronde convien considerare che la disposizione per cui fosse fatta facoltà agli elettori di dare un mandato imperativo, cioè istruzioni colle quali sia prescritto al deputato il voto che deve dare riguardo a determinati progetti, sarebbe contraria al fine per cui la legge istituì una camera elettiva, quello cioè di votare la legge, di votarla dopo che venne discussa e di votarla liberamente secondo la propria coscienza. — Il mandato legislativo è dunque distinto dal mandato civile, poichè questo crea il mandante padrone assoluto della sua volontà, determinando l'oggetto del mandato, e la persona del mandatario.—Nel mandato legislativo lo statuto lascia soltanto all'elettore la scelta del deputato, e si riserva di determinare l'oggetto del loro mandato comune: e prima dell' elezione per disposizione di ordine pubblico, la quale non ammette alcuna modificazione, prescrive le condizioni delle persone alle quali può essere conferito il mandato, il modo ed il luogo: qualunque predisposizione perciò che tenga il deputato, il suo primo dovere è di presentarsi libero per la discussione, accessibile a tutte le verità che ne risultano, e conseguentemente padrone del suo voto.

Ognuno vede che l' effetto del mandato imperativo sarebbe di rendere impossibili o per lo meno inutili le discussioni, di produrre divergenze irreconciliabili, d' impedire la formazione di una maggioranza, di condurre per ultimo risultato all' impotenza ed all' anarchia; e qualora si verifichi il caso di un deputato che si presenti alla camera munito di un mandato imperativo, deve essa rigettarne l'ammessione e non limitarsi ad annullare la condizione imperativa, per trattarsi di nullità irritante, la quale si comunica alla sostanza dell'atto in cui è scritta.

Altro è il mandato imperativo vietato dallo statuto, altro le dichiarazioni politiche che dirigono i candidati ai proprii elettori, sebbene non si limitassero ad esprimere le proprie opinioni politiche, ma prendessero in esse anche formali impegni di appoggiare e combattere colla loro parola e coi loro suffragi una deter-

minata misura o legge. Siffatti impegni, contengono bensì una obbligazione morale, che potrà avere la garanzia del suo adempimento nella probità politica del candidato, ma non è un impegno legale che abbia influenza sulla validità di un voto che non vi fosse consentaneo, nè un impegno che abbia per effetto di recare una alterazione nella posizione politica del deputato, in caso che vi mancasse (1).

ARTICOLO XLII.

I Deputati sono eletti per cinque anni: il loro mandato cessa di pieno diritto alla spirazione di questo termine.

Osservazioni. — In due casi cessa di pieno diritto il mandato conferito ai deputati. — Uno per volontà del Re, qualora decreti lo scioglimento della camera; — l'altro per formale disposizione dello statuto, spirato il termine di cinque anni: la prima disposizione colpisce tutt' i deputati, non esclusi quelli eletti nel corso del quinquennio in sostituzione di coloro che per speciali motivi, o per particolari circostanze cessarono di sedere nella camera nella qualità di deputati. Se altrimenti fosse, se il deputato eletto nello intervallo del tempo tra un quinquennio ed il successivo, conservasse la sua qualità, ciò ingenererebbe una indefinita confusione nel progresso del tempo: a siffatta interpretazione osterebbe d'altronde il disposto della legge, che dichiara ognuna delle camere sola competente per giudicare della validità dei titoli di ammissione dei proprii membri.

La convenienza di dare alla camera un limite legale di durata deriva dalla necessità di ricorrere di tempo in tempo al voto della nazione, e che la nuova camera, per quanto è possibile, corrispondesse ai progressi del tempo e della opinione pubblica.

E per verità il rinnovamento della camera elettiva ha inoltre per iscopo non solo d'impedire i deputati di formare una classe a parte e distinta dal rimanente del popolo, ma quello pur anche di dare ai miglioramenti che si sono operati nella opinione degli elettori e degli eleggibili, tra un'elezione e l'altra, interpetri fedeli della opinione generale: sarebbe infatti assurdo di riconoscere quali organi di una opinione esistente in minorità, quando questa opinione più non esiste. — Il periodo di cinque anni fu perciò saggiamente giudicato per ottenere con nuove elezioni una camera quale può essere dalla opinione pubblica legalmente manifestata.

Fu dunque errore di alcuni legislatori di prescrivere soltanto il

(1) Vedi le osservazioni fatte all' articolo 33 dello statuto, ove abbiamo esposto i principii generali del mandato.

rinnovamento di una parte della camera elettiva, per esempio di un terzo dei membri in determinata epoca: e bene osserva il Constant, che *nelle assemblee i primi ammessi sono nel primo anno oppressi, e poco dopo divengono oppressori.*

In fatti lo stesso Constant *nella sua politica costituzionale* (al cap. 4), prova questa verità colla storia delle prime assemblee di Francia, dicendoci che:

Il terzo dell'anno IV (1796) fu *oppresso*.
Il terzo dell'anno V (1797) venne espulso.
Il terzo dell'anno VI (1798) fu represso.
Il terzo dell'anno VII (1799) fu vittorioso e distruttore.

ARTICOLO XLIII.

Il Presidente, i vice Presidenti ed i Segretarii della Camera dei Deputati sono da essa stessa nominati nel proprio seno al principio di ogni sessione per tutta la sua durata.

Osservazioni. — Quale può mai essere il motivo per cui il Re riservò a se la nomina del presidente e dei vice presidenti del senato, giusta l'articolo 35 dello statuto, e lasciò alla camera dei deputati quella del suo presidente e dei vice presidenti?

Il motivo di questa differenza sta nella considerazione che la nomina di tali funzionarii, ha nella camera un significato politico, che non può averlo nel senato, qualora si consideri che la missione del senato è di rappresentare il principio conservatore, di appoggiare il trono e di essere il mediatore nei conflitti fra il principio monarchico ed il principio popolare. — D'altronde nella camera dei deputati la nomina del presidente e dei vice presidenti è tenuta qual manifestazione politica, portata sopra una semplice quistione di persone, che non dà luogo a discussioni, e serve generalmente ad indicare soltanto la *posizione dei partiti*.

Sulla nomina di questi presidenti, fa il Romagnosi osservare, che questa carica esige fino ad un certo segno il talento della parola e l'arte di dirigere le operazioni di un corpo deliberante. Essa importa la necessità di aversi l'abilità di reassumere una discussione, di fissare una proposizione, di porla ai voti, e di mantenere l'ordine e la dignità dell'assemblea (1).

Nè può dirsi esser questa l'abilità sola di un presidente della camera dei deputati; la maggiore e la più grande della sua abilità consister deve a conciliare i partiti politici, che esistono nella camera, e su di ciò spiegar deve tutta la sua destrezza, la sua più

(1) Vedi Romagnosi, *Scienza delle costituzioni*, part. III, cap. 7, § 20

alta intelligenza. I mali che derivano da questi partiti spesse fiate compromettono le libertà e le guarentigie concesse.

La descrizione che ne fa il Balbo, nella sua opera *la monarchia rappresentativa*, giova qui riportarla, per maggiore dilucidazione.

« Sono famosi, e quasi vorrei fossero infami, quei nomi di parti *di mezzo, del centro, centro destro, centro sinistro, ventre, terzi partiti, e partiti volanti,* i quali empiono le storie parlamentari continentali. Queste parti fanno nei Parlamenti parecchi danni: 1° guastano la semplicità della pratica parlamentare, che è di avere due parti sole, l'una incontro all'altra; fanno impossibile la disciplina dell'una e dell'altra, inevitabile l'indisciplina, la sregolatezza, il disordine e quasi la barbarie dell'intiera assemblea; 2° spogliano le due parti principali, che rimangono sempre ad ogni modo, di quelle tre qualità di uomini deboli, dubbiosi e doppi, le quali, come quei cuscini che si frappongono tra'congegni delle macchine per impedirne gli urti soverchi e fatali, sono così utilissimi per la loro stessa mediocrità ed inerzia; 3° e peggio fra questi danni spogliano sovente le due parti principali dei loro uomini più virtuosi, di quelli stessi, che non per dubbiezza, doppiezza o debolezza, ma anzi per fermezza d'intelletto e di coraggio abborrono dagli eccessi delle due parti, e li tempererebbero rimanendo in esse. Le parti di mezzo sogliono constare di alcuni pochi uomini così virtuosi, con molti di quei viziosi; di pochi moderati veri e forti, con molti deboli, dubbiosi e doppi. E nei periodi precedenti la libertà, nei periodi delle parti divise e suddivise, fu naturale, fu bene, fu santo, che questi moderati facessero parte da sè stessi; non la potevano fare nè con gli uni nè con gli altri eccessivi, non con gli assolutisti, non coi sovvertitori. Ma scartati questi, se non, come dovrebbesi, dal mondo civile, ma almeno dal mondo parlamentare, cacciati dico dalle parti parlamentari e legali, le due parti ivi rimanenti non possono più ripugnare tutte e due ai moderati veri, virtuosi e forti; i quali debbono così cessare dal voler far parte propria o diversa, debbono accostarsi, secondo il loro giudizio, all'una delle due principali, normali e sole parlamentarie. Perseverando a far parte da sè stessi ed a trar seco il volgo dei deboli, dubbiosi e doppi, essi stessi i virtuosi, guasterebbero la semplicità del governo parlamentare, guasterebbero le due parti estreme, facendole più estreme, più viziose e più dannose. — Moderato vecchio, inimicato, e quanto si poteva screditato come tale, mi si conceda rivolgermi a' miei compagni in quella che io credo essere stata già parte virtuosa ed utile in tempi diversi; per confortarli a non mai rinnovare la parte finchè la libertà vittoriosa ci concede quelle pugne parlamentarie, dove non sono utili nè virtuosi se non i due campi opposti. E badino a ciò poi i virtuosi moderati: in tempi di grande operosità essi poterono e potran sem-

pre distinguersi dal volgo di lor parte, quel volgo, più vile forse in questa che in niuna delle due estreme; ma nei tempi minori e di poca operosità la distinzione si fa via via più difficile, ed ogni più forte moderato corre rischio di essere confuso col volgo dei dubbiosi, dei deboli e dei doppi. Nè si consolino, assicurandosi in lor coscienza; non basta questa all'efficacia degli uomini politici; come alla donna di Cesare, è lor dovere non solamente di essere, ma anche di apparire virtuosi.

« Anche materialmente le parti del Parlamento inglese non sono, non possono essere se non due. Le camere materiali o sale, in che si adunano i Pari e i Deputati, sono edificate nella forma quadrilunga delle antiche basiliche od aule *(Hall);* e sedendo all'un capo il Presidente con gli ufficiali suoi, siedono poi all'uno ed all'altro lato i membri tutti dell'assemblea, lasciando l'altro capo della sala alla porta d'ingresso, ed a ciò che colà si chiama la sbarra. Così i membri seggono per forza tutti a destra ovvero a sinistra; non v'è possibilità nemmeno materiale di far centro all'uso continentale (1). — All'incontro in Francia, ed altrove, e tra noi prevalse quella infelice architettura semicircolare, la quale ha, per vero dire, il vantaggio di raccogliere e concentrar la voce, vantaggio inutilissimo ai metalli di voci meridionali, ed inutilissimo per certo nelle nostre assemblee poco numerose; ma che trae seco un primo inconveniente di essere forma teatrale, e quello poi molto più grave, di dar luogo a quei centri, *centri destri e sinistri, centri quarto a destra*, o *quarto a sinistra;* quasi rosa di venti e di tempeste. Io non mi pèrito nel dire che questa pianta architettonica fu error peggiore e danno parlamentare, che non molte altre politiche ignoranze. Non avremo mai buoni parlamenti, finchè non isforzeremo i pochi moderati virtuosi colla loro coda di viziosi, a sedere buono o mal grado loro, a sinistra od a destra, o portando là o qua le loro virtù e i loro stessi vizi temperativi. Finchè sederemo in questi teatri semicircolari, potrebbesi almeno fare sul bel mezzo una larga corsia che ci dividesse chiaramente, inevitabilmente, in due parti sole. — In Inghilterra la destra è sempre dei ministeriali, e la sinistra dell'opposizione. Sul continente, le due parti sogliono serbare i luoghi loro, i conservativi a destra, i

(1) A destra ed a sinistra dell'ingresso dei Comuni d'Inghilterra, sono bensì alcuni, ma pochi stalli, i quali si chiamano là volgarmente di *Sant'Elena*, dal nome di una rada dell'isola di Whight, dove i vascelli uscenti da Plimouth si fermano ad aspettare il vento favorevole; e si chiamano così questi scanni, perchè sogliono occuparsi da pochi membri non decisi pur anco a passare a destra od a sinistra. E quindi si vede l'influenza della materialità, anche colà. Se vi fossero numerosi posti centrali, anche là si formerebbe probabilissimamente un centro numeroso ed importante.

progressivi a sinistra. L'uso inglese mi par migliore, ma senza importanza ».

« Dicemmo esser uno dei vantaggi della divisione netta in due sole parti, la loro disciplina. Veggiamo ora alcuni particolari di questa, come si praticano in quell' Inghilterra, che dovrebbe pur essere maestra nostra in tutte queste cose. Ma lasceremo la camera dei pari, dove le reliquie feudali non hanno concedute le disposizioni materiali, venutesi ordinando nella camera dei comuni. Nella quale poi elle sono tanto più utili, che questo è il campo vero e maggiore delle parti. Adunque nei comuni d'Inghilterra, il primo banco a destra dell'oratore o Presidente è costantemente occupato dai capi della parte ministeriale, cioè dai ministri stessi, che sono sempre colà soli capi di essa. E il banco primo a sinistra è costantemente occupato dai capi dell'opposizione, cioè da quei membri di essa che già furono, o si vorrebbe fossero al ministero, quando trionfasse la loro parte. Quindi a lato e dietro i due banchi de' capi, fino al basso o sbarra della camera, si spiegano in bella ordinanza i due campi, i due eserciti contrari; e pendono dalle voci, dai cenni dei lor capi, con disciplina poco minore nè meno utile della militare. L'assemblea è colà di 558 membri al completo, 400 a 500 talor presenti. E vi è libertà somma di esclamazione, approvazioni o disapprovazioni, gridi di *ordine* e *questione*, ed *ascolta ascolta*, or benevoli or malevoli, ed atti di noia chiarissimamente espressi, e lasciare gli stalli e vuotare la camera quando parla un oratore noioso, ed un andare e venire continuo che fanno all'occhio ed all'orecchio di qualunque straniero inesperto, una confusione, un chiasso, un caos d'indisciplina. Ma non è questa se non apparente, e v'è anzi tramezzo una disciplina vera ed ammirabile di qua e di là; pochi oratori, pochi discorsi, ma lunghi per lo più, e ricchi di pratica, o, come dicon essi, di *materia di fatti;* pochi emendamenti, pochissime proposizioni improvvisate, e quelli e queste, quasi senza eccezione, lasciate ai capi, ed in somma un pendere l'uno e l'altro campo dalle voci, dai cenni, dalla direzione di questi capi, a cui si dà colà, senza cattiva vergogna, il nome esplicito di duci o guide *(leaders)*. — Diremo in seguito i particolari regolamenti di tutto ciò; qui basti osservare che tutto questo non è moralmente nè materialmente possibile nei parlamenti moralmente o materialmente divisi in parti numerose. »

« Gioverà bensì fermarci ad un fatto d' indisciplina, raro nella esperta Inghilterra, frequente negli inesperti parlamenti continentali, e simile a quello dei partiti centrali; il fatto, dico, dei voti, che si sogliono chiamare *individuali*, o I anche *indipendenti*, o *coscienziosi*. — Sembra a qualunque inesperto e principiante, che quest'uso sia il solo buono e legittimo; che non debba ciascuno

votare, se non sotto il dettato speciale, e volta per volta, della propria coscienza e del proprio intelletto; che i voti dati per aderenza o compiacenza alla propria parte, i *voti di parte*, sieno una colpevole e scandalosa usanza. E pure non è così. Certo che sempre, in ogni caso, si debbe seguir la coscienza; ma questa talora o sovente può dettare e detta il sacrificio della propria opinione politica individuale a quella della patria, od anche della parte. Bisogna distinguere tra un'ingiustizia o immoralità qualunque, ed un errore politico. Un'ingiustizia, quando fosse di cinque soldi, una immoralità, quando fosse un semplice rimprovero alle cose od alle persone moralmente, o politicamente, o religiosamente sacre, non si deve votare per certo, deve far separare qualunque uomo virtuoso dalla parte sua, sia ministeriale o dell' opposizione. Ma quando l'errore è solamente politico, quand'è di semplice imprevidenza, imprudenza od inopportunità, allora è una vera stoltezza il separarsi dalla propria parte, e aggiungere all'error primo e comune di essa, quello secondo e proprio di dividerla. E certo che sono molte e gravi difficoltà nelle moltiplici e continue applicazioni di tal principio; ma anche queste difficoltà si vincono in pratica coll' educazione parlamentare; e si vede che il principio sta e vige tanto più presso le nazioni più educate. La perfezione di tutto ciò sta in quella virtù politica che gl' inglesi chiamano *consistenza*, e per cui essi stimano qualunque uomo politico vi si tenga fermo, più che non per qualunque eloquenza, abilità, dottrina o fortuna. E sono famosi colà gli esempi di tali che riunivano in sè queste quattro ultime virtù; ma che, mancando della prima, o non arrivarono mai ad acquistare, o perdettero l'acquistato credito parlamentare. — Noi italiani poi dovremmo tanto più tener conto di questa virtù, che in ciò pure abbiamo pur troppo cattivi ed anche classici esempi. Pur troppo il nostro grande Alighieri fu insieme sommo poeta e pessimo politico, barcheggiante tra l'una e l'altra parte tutta la sua vita; nato guelfo, morto ghibellino, guerriero e magistrato della prima, scrittore della seconda di quelle parti, e scusante le variazioni perpetue sue con quel detto suo famoso, di voler *far parte da sè stesso*. Ma Dante, il quale barcheggiò per dispetto, per ira e superbia, non per viltà, fece poi scusare il suo errore colla immortale, e del resto virtuosa e virile poesia; e badino i minori e non poeti, che imsomma non si può guari far parte da sè stesso, se non appunto barcheggiando a danno della propria dignità e dell'utile della patria. — E barcheggiò egli pure, e peggio, Macchiavello, non poeta e non iroso, anzi arrendevolissimo: egli pure stato magistrato e diplomatico guelfo, anzi repubblicano, e fattosi scrittore ghibellino ed antirepubblicano, anzi il più assolutista che sia stato mai. E forse si scusò anch' egli col far parte da sè stesso; come si scusavano e si scusano gl' innumere-

voli barcheggianti contemporanei o posteri di lui. Il solo volgo dei *Girella* non sa trovare scusa al girare; quelli di qualche conto, sogliono trovare scusa e vanto nel far parte da sè stessi. — Una parte che non faccia errori non si trova, nemmeno nei paesi educati, tanto meno negli educandi. In questi gli errori si moltiplicano ad ogni giorno, ad ogni ora, ad ogni discussione o votazione; ondechè chi per superbia od ira, o in qualunque modo, non voglia fare errori colla parte sua, conviene che esca dal campo determinato dei suoi ad ogni tratto, per errare, barcheggiare, girare nei vortici indefiniti di coloro, *che visser senza infamia e senza lodo.*

« Nei paesi continentali, dove la disciplina delle parti fu menomata dalle divisioni e suddivisioni delle parti, e dalle superbie e viltà personali, si ricorse a un rimedio, il quale poi aggravò il male: si fecero certe *riunioni*, quasi private, d'ognuna delle parti, per discutervi e prepararvi secondo gl'interessi di essa le deliberazioni parlamentari, e parve a prima vista, che elle non potessero se non essere molto utili a mantenere la disciplina e l'accordo di qualunque parte. Ma i fatti accennarono che non è, o il ragionamento può dimostrare, che non debb'essere così. In fatti poche o niuna di queste riunioni riuscirono a tener unite le parti, alcune le divisero anche più, alcune le sciolsero. E per vero dire, per quanto siffatte riunioni si ordinino a forma legale, elle partecipano poi della natura nociva o almeno inutile delle illegali; sono una superfetazione dello spirito d'associazione politica, un soprappiù fuor di luogo ne'paesi dove già sieno assemblee nazionali, provinciali e comunali; sono nelle loro sedute (tanto più se frequenti e regolari) poco più che ripetizioni delle sedute parlamentari; e pretendendo a preparare le discussioni, ne sciupano la sincerità, fanno sottentrare alla vera e facile disciplina sotto ai propri capi, un accordo, difficilissimo ad ottenersi e talor vano quando ottenuto. Che più? se si scenda ai particolari di queste spurie assemblee, si vede non potervi sempre intervenire i duci di ciascuna delle parti, massime quelli della ministeriale; e sorgervi così nuovi duci, usurpatori momentanei del capitanato. Quando le usurpazioni si fanno nelle sedute vere parlamentarie, per opera ed a pro di qualche uomo politico, od oratore nuovo, che sorga a potervi più che non i capi antichi; elle non sono vere usurpazioni, ma passaggio naturale e necessario del capitanato da chi lo merita o sembra meritarlo meno, a chi lo merita o sembra meritarlo più, e sono così riconosciute da tutti o almeno dai più: ma quando le usurpazioni si fanno nelle riunioni particolari delle parti, non facendosi in esse per li medesimi meriti, nè co'medesimi mezzi che nel Parlamento, elle non sono poi riconosciute nè secondate nelle sedute di questo. Peggio ancora, quando nelle riunioni d'una parte prevale l'uso d'andarsi ai voti, non contentandosi della discussio-

ne, per vedere qual sia l'opinione della parte: siffatte votazioni sono per lo più illusorie, danno risultati falsi, ingannano chiunque vi si fidi; perchè di rado avviene che v' intervengano tutti i membri d'una parte, ondechè la maggiorità degl'intervenuti non è la maggiorità vera della parte; e non intervengono poi quelli che non sono della parte, coloro che fan parte da sè, coloro delle parti diverse, che si persuadono talora nella discussione: ondechè, in somma, il risultato vero della votazione parlamentare non si può prevedere. E peggio che mai, quando con questi voti delle riunioni si pretenda impegnar quello che ognuno debba dar poi nella camera: questo mi sembra impegno legalmente e moralmente poco lecito; perciocchè in somma è ridurre a zero il valore della discussione parlamentare, e farla del tutto inutile a chiarire le questioni più complicate (1).

ARTICOLO XLIV.

Se un Deputato cessa, per qualunque motivo, dalle sue funzioni, il Collegio che l' aveva eletto sarà tosto convocato per fare una nuova elezione.

Osservazioni. — Non dovendo alcun collegio rimanere senza rappresentanza alla camera dei deputati, è ovvia l'opportunità di questa disposizione.

Il deputato cessa dalle sue funzioni o per disposizione dello statuto, o per fatto o volontà propria.

Cessa per disposizione dello statuto: primo collo scioglimento della camera; secondo spirato il termine del quinquennio dall' epoca dell'elezione generale.

Cessa inoltre per volontà propria, cioè nel caso di rinuncia o di accettazione d'impiego incompatibile colle funzioni di deputato.

Cessa infine per fatto del deputato o per disposizione di legge nel caso di commesso reato, per cui il deputato abbia sofferto condanna.

ARTICOLO XLV.

Nessun Deputato può essere arrestato, fuori del caso di flagrante delitto, nel tempo della sessione, nè tradotto in giudizio in materia criminale, senza previo consenso della Camera.

Osservazioni. — Questa disposizione sembra diretta principal-

(1) Vedi Balbo, *Della monarchia rappresentativa*, lib. II, cap. 5.

mente a garantire l' indipendenza e la libertà del deputato nel tempo della sessione, cioè nel tempo in cui figura nella camera qual rappresentante della nazione: ma se questa indipendenza e questa libertà del deputato accusato di reato cessa legalmente nel caso di arresto in flagrante delitto, perchè mai dovrà la legge conservarla qualora il di lui arresto è necessario perchè non siano soppresse o cancellate le prove del reato, le quali facile è al colpevole di sopprimere e di cancellare, rimanendo egli libero della sua persona?

Un individuo accusato pubblicamente di omicidio, di truffa, di stellionato ecc. ecc., sarà ammesso a sedere tra i membri di un corpo perchè divenne colpevole in un'epoca in cui mentre egli è chiamato a discutere ed a deliberare sulle leggi, e figura qual rappresentante della nazione, e contro cui il regio fisco forse già tiene le pruove del commesso reato?

Sia pure lontanissimo il timore della possibilità di un tal fatto, noi lo ammettiamo; ma se la legge credette opportuno di contemplarlo e di prevederlo nelle sue disposizioni, era pur conveniente che ne avesse bilanciato gli effetti riguardo alla società offesa da un deputato fattosi colpevole di reato; e per rispetto all' abusata libertà del pubblico rappresentante, non vincolare la indipendenza del potere giudiziario. — E che questo potere manchi di un' assoluta libertà risulta dalla considerazione che non può il pubblico ministero agire sino a che non abbia la camera giudicato in prevenzione sulla legalità delle cause che possono motivare l' arresto o la procedura giudiziaria, il che richiede il preventivo esame ed il relativo giudizio sul fatto incriminato e sul merito delle pruove che lo stabiliscono. — E se i giudici naturali dell' inquisito riconoscono fondata l' azione del fisco, necessario l' arresto del colpevole, ed infondata la giudichi la camera, e rifiuta la chiesta licenza, ossia l'assenso per l' arresto, chi sarà mai, costituzionalmente parlando, il giudice legittimo di questi conflitti?

Non occorre di far osservare che questo privilegio accordato al deputato ha soltanto luogo dal giorno stabilito per la convocazione, sino a quello della proroga o dello scioglimento. — Ma supponiamo che un deputato sia stato nell' accennato intervallo arrestato e tradotto in giudizio, sarà forse sempre necessaria d'implorare l'assenso della camera? — L' opinione affermativa è spiegata da varii autori, i quali dicono che conviene riportare l' assenso all' aprirsi della sessione per continuare l'arresto e la procedura giudiziaria. — Ma se l'arresto ha avuto luogo in modo legale, devesi pur giudicare legale la continuazione del procedimento giudiziario; nè la camera potrebbe od accultare l'arresto od annullare il procedimento, o già intrapreso o già compiuto, senza cadere in eccesso di potere, violando l'indipendenza dell'ordine giudiziario, ed i più positivi principii di giustizia, paralizzandone l'autorità ed i legittimi effetti.

ARTICOLO XLVI.

Non può eseguirsi alcun mandato di cattura per debiti contro di un Deputato durante la sessione della Camera, come neppure nelle tre settimane precedenti e susseguenti alla medesima.

Osservazioni. — La stessa considerazione di libertà e di indipendenza sulla quale il legislatore appoggiò la sanzione del privilegio durante la sessione della camera in favore del deputato fattosi reo di un delitto durante la sessione legislativa, sembra esser pur quella che motivò la disposizione di cui è parola nel surriferito articolo. — Ma se il privilegio accordato al deputato di non potere essere arrestato, salvo il caso di flagrante delitto, può esser di ostacolo al corso della giustizia ed alla punizione del colpevole, quello di cui ora si tratta, della proibita esecuzione di alcun mandato di cattura per debiti contro un deputato, anche nelle tre settimane che precedono e susseguono alle sessioni della camera, sembra più o meno lesivo del diritto del creditore a cui la legge paralizza il mezzo di poter conseguire dal debitore deputato il pagamento della contratta obbligazione, e l' esecuzione della sentenza che sanziona il diritto della cattura in favore del creditore.

Checchè dir si voglia, o si possa, contro questa nostra osservazione, noi domandiamo: qual sarà mai l' effetto morale presso la nazione di vedere un deputato liberato dal carcere a sedere in un consesso di cittadini, destinato a moderare con sagge leggi l'ordine pubblico, a tutelare l'interesse generale dello Stato e quello individuale delle famiglie, a proteggere con opportuni generali provvedimenti la morale pubblica, e quanto è necessario per stabilire secondo i principii di giustizia e di eguaglianza il miglior ben essere de' cittadini?

Qual rispetto, qual favorevole opinione potrebbe avere un corpo in cui sedessero membri contro i quali pesi accusa di grave delitto, sorvegliati dalla polizia pronta ad eseguirne l'arresto al termine della sessione della camera?....

Intanto qual sia lo scopo della disposizione sanzionata in questo articolo è facile l' indicarlo. Primieramente, avendo ogni collegio elettorale il diritto di essere rappresentato al parlamento, non dev' essere esposto a rimanere privo del suo rappresentante per motivi insignificanti od arbitrarii; in secondo luogo si provvede con essa alla dignità della camera dei deputati e dei suoi membri, supponendosi rarissimo il caso che taluno di essi incorra nelle sanzioni penali, e accadendo, viene data occasione alla ca-

mera di pronunciare legalmente per la prima la sua disapprovazione per simili atti. Eccettuati il caso di flagrante delitto in cui l'arresto non può essere una misura premeditata e preparata dal potere esecutivo, nè avere per effetto l'influenza sulle opinioni, è necessario di riportare l'autorizzazione della camera per la traduzione in giudizio dell'imputato, e quindi anche l'approvazione per l'ulteriore detenzione. Ma dal momento in cui cessa la sessione della camera o per proroga, o per scioglimento, cessando i motivi del privilegio, rientrano i deputati nel diritto comune (1).

ARTICOLO XLVII.

La Camera dei Deputati ha il diritto di accusare i Ministri del Re, e di tradurli dinanzi all'alta Corte di Giustizia.

Osservazioni. — Il commento a questo articolo trovasi nelle osservazioni apposte agli articoli 36 e 37 dello statuto, ed in quello che anderemo a fare sull'articolo 67.

Disposizioni comuni alle due Camere

ARTICOLO XLVIII.

Le sessioni del Senato e della Camera dei Deputati cominciano e finiscono nello stesso tempo.

Ogni riunione di una Camera fuori del tempo della sessione dell'altra è illegale, e gli atti ne sono intieramente nulli.

ARTICOLO XLIX.

I Senatori ed i Deputati prima di essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni prestano il giuramento di essere fedeli al Re, di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato, e di esercitare le loro funzioni col solo scopo del bene inseparabile del Re e della Patria.

Osservazioni. — L'inutilità di questo atto, che possiamo dirla attestata dalla storia e specialmente da quelle recenti politiche mutazioni di governo, ci libererebbe da qualsiasi osservazione.—

(1) Vedi Vigna e Aliberti, *Dizionario di diritto amministrativo*, voce *inviolabilità*.

Ma essendo esso prescritto dallo Statuto, giova qui definirlo per norma generale.

Il giuramento, secondo il diritto civile, è un atto religioso per cui si prende Dio in testimonio della verità di un fatto o della sincerità di una promessa, chiamando la vendetta di lui se si mentisce (1).

(1) Secondo la storia e la mitologia, la Discordia, figlinola della Notte, dice Esiodo, partorì le menzogne, i discorsi ambigni e fraudolenti, e finalmente il *giuramento*. Presso gli etnici, Giove era il Dio che presiedeva ai giuramenti. Uno dei più comnni era quello di giurare per Giove pietra, *per Deum lapidem*. Nella città d'Olimpia si vedeva Giove col fulmine in mano, in atto di scagliarlo contro coloro che violassero i giuramenti. — Presso gli antichi la religione del giuramento era assai rispettata; coloro che la violavano erano risguardati come empii, e l'infamia ed anche la morte era la pena pronunziata contro gli spergiuri. — I Persiani chiamavano il Sole in testimonio per vendicare l'infrazione delle promesse. Siffatto giuramento acquistò favore presso i Greci ed i Romani. — Anche gli Sciti servivansi di nn giuramento, il quale aveva alcun che di nobile e di fiero, che assai bene corrispondeva al carattere un po' feroce di quella nazione. Essi giuravano per l'aria e por la scimitarra, che erano due delle loro principali divinità: l'aria, come principio della vita, e la scimitarra, come una delle più comuni cause della morte. La cerimonia del loro giuramento consisteva nel farsi un' incisione in qualche parte del corpo, e nel lasciar colare il sangue in un vaso pieno di vino; indi v' immergevano la punta della scimitarra, e ne bevevano un sorso, dopo di che pronunciavano il giuramento, e chiamavano in testimonio tutti gli spettatori della solenne loro promessa. — I Romani finalmente chiamavano in testimonio i loro Dei, i quali per la maggior parte erano loro comuni, ma specialmente quelli che particolarmente presiedevano ai giuramenti, cioè la dea Fede ed il dio Fidio. Le regioni, le città ed i particolari avevano certi giuramenti di cui facevano maggior uso, secondo la differenza del loro stato, dei loro impegni, del loro gusto o delle disposizioni del loro cuore. Quindi le Vestali giuravano por la dea cui erano consacrate. — Gli uomini che avevano creato degli dei a propria immagine, attribuirono loro anche le medesime debolezze, e li credettero, come essi, nella necessità di porgere con giuramento una garantia della loro parola. Tutti conoscono che la favola introduce gli dei a giurare pel fiume Stige. Giove stabilì pene severissime contro di quello fra gli dei che avesse osato violare un giuramento sì sacro. — L'uso più antico frai gentili, secondo noi, era quello di *alzare la mano* facendo il giuramento. — Ma successivamente gli uomini che pel loro stato erano distinti dagli altri, vollero in tal cerimonia far comparire dei simboli e degli stromenti della loro dignità, o delle loro professioni. Quindi i re alzavano il loro scettro; i generali delle armate, le loro lance o i loro palvesi; i soldati, le loro spade, delle quali, secondo la testimonianza di Marcellino portavansi qualche volta la punta alla gola. — Talvolta si facevano entrare eziandio le cose sacre; fu stabilito che i giuramenti avreb-

Da questa definizione si vede che riteniamo per essenziale al giuramento l'*imprecazione*, sebbene alcuni dottori e canonisti siano di contrario avviso; ma noi vogliamo accordarci col sentimento generale delle nazioni, confermato dal cristianesimo, dalla legislazione romana, e corroborato dalla dottrina dei più celebri giureconsulti.

In fatti di qual peso sarebbe ella mai la semplice invocazione della divinità presa a testimonianza di un' affermazione o di una promessa, se quegli che giura non invoca per guarentigia della verità dei suoi detti, di essere sottomesso, in caso di spergiuro, alla vendetta di Dio, che invoca? Siffatta dichiarazione, sarebbe illogica, oltre che si prenderebbe il nome di Dio in vano; e però il giuramento, ridotto a questi termini, cadrebbe al grado delle affermazioni volgari, che hanno solamente valore relativo al carattere del loro autore. Ora, ciò che dà certo peso al giuramento è meno il nome di quegli che lo fa, che la convinzione in cui si trova quegli, il quale accetta tale dichiarazione, essere chi giura il falso soggetto alla celeste vendetta. Considerato in tale aspetto, il giuramento apparisce qual vera dichiarazione di fede, siccome atto religioso.

I canonisti hanno fatto molte divisioni del giuramento. Al dire di Giovanni Decastillo, che però segue in questo l'avviso dei dottori, questo atto è di essenza divina ed umana (quantunque non cessi mai di essere manifestazione religiosa) secondo che si riferisce ad

bero luogo nei tempii; quindi tutti coloro che giuravano furono obbligati a toccare gli altari. Sovente nel giurare s' immolavano anche delle vittime, si facevano delle libazioni, ed a ciò aggiungevansi delle formole convenienti al resto della pompa. Talvolta, per rendere questa cerimonia ancor più terribile, coloro che s' impegnavano con giuramento bagnavansi le mani nel sangue e nello interiora delle vittime. Ma oltre a queste cerimonie, che erano comuni a quasi tutte le nazioni, ve n'erano delle particolari a ciascun popolo e tutte diverse, a norma della differenza della loro religione e del loro carattere.—Severissima era la morale degli antichi rapporto ai giuramenti. Niun motivo poteva sciogliere colui che aveva contratto un pegno, nemmeno la sorpresa o l' infedeltà degli altri, nè il danno che poteva risultare dall'osservanza del giuramento. Tutti erano obbligati ad eseguirlo rigorosamente, ma questa regola non era universale, e molti pagani senza scrupolo se ne liberarono. — Gli antichi servivansi del giuramento nelle più importanti occasioni, tanto al di fuori come nello interno dello stato, vale a dire, sia per suggellare cogli stranieri delle alleanze, delle tregue e dei trattati di pace, sia per impegnare nell' interno tutt' i cittadini a concorrere unanimamente al bene della causa comune. — I trasgressori dei giuramenti erano riguardati come uomini sacrileghi, e le pene non erano minori, come si è detto dell'infamia e della morte. Sembra però che vi fosse qualche sorta di eccezione o di privilegio a favore di alcune persone, come per gli oratori, pei poeti e per gli amanti.

una promessa, ad un impegno per l'avvenire; oppure riguarda un fatto, sia passato che presente, di cui si afferma l'esistenza: onde la divisione comune in *giuramento promissorio e giuramento assertorio*, la quale comprende tutti gl'impegni in cui si chiama Dio a testimone. In quanto alla forma, il giuramento è, secondo i canonisti, mentale oppure espresso a viva voce, solenne o semplice, esplicito od implicito, accompagnato da imprecazioni, da maledizioni espresse o da semplici proteste, giudiziale od estragiudiziale. Suarez diede pure una divisione ulteriore, ma essa è generalmente rifiutata. Questo dottore insegna che vi ha un *giuramento vero*, ed un *giuramento finto*, e ciò secondo l'intenzione che si ha di vincolarsi, o di evitare l'impegno per mezzo di restrizioni mentali. Alcuni canonisti hanno giustamente osservato che quella non è, a parlar propriamente, una divisione del giuramento; imperocchè ammettere che colui il quale giura possa non aver l'intenzione di legarsi per giuramento, vale concepire questo atto fatta astrazione dell'intenzione; il che distrugge l'essenza del giuramento: e tale manifestazione è l'abuso della fede giurata, e colpevole irriverenza verso la divinità.

Noi ritenendo per ora la divisione comune del giuramento in *promissorio* ed *assertorio*, sebbene parole alquanto barbare, faremo ricerca delle circostanze che in ambo i casi danno al giuramento la più solenne consacrazione.

Contrariamente agli antichi, presso cui l'imprecazione era una parte chiaramente espressa della formola d'invocazione, le nazioni moderne per lo più la sottintendono, comprendendola implicitamente nella fatta dichiarazione; e per esempio, in Francia, sia che si attesti qualche fatto in giustizia, sia che si prenda qualche solenne impegno col potere pubblico, le parole *io lo giuro*, sono tutta la formola del giuramento. Forse al legislatore parvero inconvenienti alla moderna civiltà quelle terribili imprecazioni che profferivano i romani quando prendevano gli dei in testimonio della sincerità delle loro parole, come si raccoglie dalla novella VIII di Giustiniano; ma uomini gravi, ed il cui parere è molto autorevole, fra i quali Toullier, l'autore del *diritto civile francese*, disapprovano siffatto cangiamento, giacchè nella legislazione che si avvale del giuramento come di *criterio* di verità, la formola priva d'imprecazione esplicita manca di quella forma che rende solenne qual si conviene l'atto.

Il giuramento essendo un atto civile ed insieme religioso, deve aver luogo secondo le formalità del culto religioso della persona che lo presta (1).

---

(1) Vedi TOULLIER, *Diritto civile francese*, che è il solo autore che non morrà mai per le sane dottrine che in quest'opera si contengono.

Difatti sarebbe violare la libertà dei culti lo esigere da una persona qualunque una forma di giuramento contraria alla sua religione, ciò che lo renderebbe un' atto indifferente, e frustraneo, non essendo il giuramento obbligatorio per quello che lo presta, se non in quanto sia conforme alla sua credenza religiosa. Anticamente i romani gentili, gittando una pietra che tenevano in mano, giuravano e pronunciavano queste parole: *si sciens fallam, ita me Deispiter, salva urbe arceque, bonis ejiciat, uti ego hunc lapidem.*

Inoltre i romani non solo prestavano il giuramento chiamando Dio in testimonio, ma giuravano anche pel genio, per la salute, per la venerazione del principe, pel suo capo, per la salute dei suoi figli, e di altre persone care, come risulta dalle leggi 3 § ult.; 4, 5, 13 § ultimo de *jurejur;* e legge 2, cod. *de rebus cred. jur.* — Giustiniano stabilì che si giurasse o semplicemente, o toccati insieme i sacrosanti vangeli (*Nov.* 74 cap. 7 e *Nov.* 124 cap. 1.)

Presso gli olandesi, come avverte Voet, il giuramento si presta senza toccare i vangeli, colla sola formola: *Ita me Deus amet*, alzate o distese le due prime dita verso il cielo.

Moltiplici e svariate sono le forme, le usanze e le solennità del giuramento presso ciascuna nazione nei varii tempi.—Prima dell'odierna legislazione il giuramento era *solenne* o *meno solenne*, secondo il valore delle cose su cui si giurava. Il primo si doveva prendere in persona, l' altro si poteva prestare per mezzo di un mandatario: al primo erano aggiunte le maggiori imprecazioni che concepir si potessero; al secondo, per contro, era apposta una semplice comminatoria. Secondo le leggi vigenti, il giuramento si deve prestare sempre in persona, toccando i santi vangeli. — Gli ecclesiastici, sia in causa propria che come testimonii, giurano *tacto pectore.*

Gli ebrei anticamente giuravano *tacto calamo* e poi facevasi sulla Bibbia e sovra *Thefflini*, vale a dire sopra il *Coscher Sepher Thora* a mani del rabbino in Sinagoga: ora giurano tenendo il cappello in capo e toccando la Bibbia, ove si trovano i dieci comandamenti di Mosè.

Solamente gravi necessità possono consigliare di far uso di atto così solenne nella vita umana, qual'è il giuramento; ed il vangelo di s. Matteo riferisce queste notevoli parole di Gesù Cristo: *Io vi dico che non bisogna giurare, ma la vostra parola sia* sì o no; le quali condannano la sospettosa politica di quei governi effimeri che ad ogni momento fanno prestare giuramenti che, spesso prestati in sensi contrarii, perdono il carattere della loro santità e finiscono per corrompere il popolo, mettendone in contrasto la coscienza coll' interesse; imperocchè il giuramento è simile al credito, che *tanto meno vale quanto più se ne fa uso.*

Daltronde bisogna osservare che se è vero essere il giuramento il suggello del potere pubblico nella persona di chi deve compiere pubblico ufficio, bisogna d'altra parte riconoscere che il modo uniforme in cui suolsi prestare, massime in Francia ed in Italia, dai funzionari di ogni genere, è ben poco atto a mostrarne l'importanza. E non è egli evidente che il giuramento richiesto deve rispondere chiaramente al genere di ciascuna investitura? che il finanziere, per esempio, deve giurare di essere scrupoloso custode del pubblico danaro; che il magistrato deve obbligarsi a rendere buona, equa e pronta giustizia; che i senatori ed i deputati debbono obbligarsi di mantenere sempre illesi le garentie costituzionali, senza preferenza alcuna? Sarebbe moralmente bello che ciascuna professione, ciascun impiego pubblico avesse una formola di giuramento così esplicita, così compiuta, così speciale come quella celebre che Ippocrate voleva dai suoi discepoli.

Finalmente è da avvertire che i canonisti ritengono non esserci obbligo di eseguire un giuramento relativo a cosa illecita, o d' astenersi da opera buona, appoggiandosi a Geremia dove dice: *giurerai in tutta verità, in tutta ragione, in tutta giustizia ;* e tale è pure il parere di s. Tommaso, il quale insegna che giurando pecca quegli che fa un giuramento illecito, e pecca ancor di più quando lo osserva: tale dottrina è profondamente morale!

Ma ecco le regole di giurisprudenza più comunemente osservate oggidì nel giuramento giudiziario. Seguendo le orme dell'antico, il nuovo diritto decide questa specie di dichiarazione, la quale deve solamente intendersi del giuramento *assertorio*, in giuramento *decisorio* ed in giuramento deferito di uffizio dai giudici od in giuramento *suppletorio*. Il giuramento decisorio può essere deferito in qualunque stato si trovi la causa, in qualsivoglia controversia civile, purchè riguardi un fatto personale della parte cui viene deferito. Se quegli cui il giuramento è deferito ricusa di prestarlo o non consente di riferirlo al suo avversario, deve soccombere nella domanda o nella eccezione. Quando siasi prestato il giuramento deferito o riferito, non si ammette l'avversario a provare la falsità. Il giuramento suppletorio o deferito di ufficio dal giudice è di due maniere, in questo senso che si applica a due oggetti distinti; esso ha luogo per determinare la decisione della causa, o solamente per determinare la somma della condanna. Il giuramento deferito dal giudice debb'essere accettato dalla parte richiesta; la quale non può riferirlo all'avversario. Affichè il giudice possa valersi di questo mezzo alquanto violento di decisione, bisogna che la domanda o l'eccezione non siano nè affatto prive di prove, nè pienamente giustificate, giacchè questo mezzo non fu introdotto che per supplire a ciò che manca di decisivo agli argomenti favorevoli o contrarii, e da tal natura ebbe il nome di *giuramento suppletorio.*

ARTICOLO L.

Le funzioni di Senatore e di Deputato non danno luogo ad alcuna retribuzione od indennità.

Osservazioni. — Se si fosse stabilito a favore dei deputati un salario qualunque, sia sotto il titolo il più civile da darglisi, sia d' indennità, sia di retribuzione, sia di onorario, il conseguimento della somma sarebbe stato per molti di essi l' oggetto principale; difficile essendo che parecchi di essi non avvisino ai mezzi di aumentare la loro fortuna, o di poter meglio assestare i disordinati interessi od individuali o di famiglia: degne di considerazione sono pure le circostanze sopra questo punto rilevate dal dotto pubblicista Constant, il quale condannando il sistema delle indennità ai deputati, anche sotto il rapporto degl' inconvenienti nelle elezioni, porta pure opinione che coll'accordare una somma ai rappresentanti del popolo, non si somministra punto ad essi il mezzo di esercitare scrupolosamente le loro funzioni; quello soltanto di conservarsi nello esercizio (1).

Se non si possono allontanare dalle cariche gli uomini ambiziosi, non siano quanto meno favoriti gli avari, sarà minore il numero dei concorrenti, ma sarà più stimabile e più indipendente dalle influenze ministeriali; esempio ne sia la camera dei comuni d' Inghilterra, contro la quale sebbene molto si declami per tacciata corruzione, è però certo che sovente ebbe essa a lottare contro le esigenze della Corona.

Contro il principio consacrato nel surriferito articolo dello statuto si pone innanzi il pericolo che l'eleggibilità verrebbe necessariamente ristretta a quelle poche persone che hanno mezzi sufficienti per sostenere del proprio le spese di trasferimento e del soggiorno nella capitale durante la sessione, ed una posizione abbastanza indipendente per abbandonare i proprii affari durante tutto quel tempo. — Alla quale osservazione noi rispondiamo coll'autorità del citato pubblicista, riferendone i precisi termini: — *Io non amo, egli dice, le forti condizioni di possidenza per l'esercizio delle pubbliche funzioni; l'indipendenza n'è tutta relativa; tosto che un uomo ha il necessario, non gli bisogna che l'elevazione dell'anima per dispregiare il superfluo; è però desiderabile che le funzioni rappresentative sieno affidate, in generale, agli uomini, se non della classe opulenta, almeno di quell'agiata. Il loro punto di partenza è più vantaggioso, la loro educazione più distinta, il*

(1) Vedi B. Constant, *Politica costituzionale* pag. 115.

loro spirito più libero , la loro intelligenza meglio disposta alle grandi vedute (1).

Il principio stabilito nello statuto, che dichiara gratuite le funzioni dei deputati, dobbiamo perciò giudicarlo dettato da sana politica costituzionale, nello interesse stesso dei rappresentanti, e protetto dalla pubblica morale.

ARTICOLO LI.

I Senatori ed i Deputati non sono sindacabili per ragione delle opinioni da loro emesse, e dei voti dati nelle Camere.

Osservazioni. — Un potere, che avesse il diritto di sottoporre ad esame ed a repressione le opinioni ed i voti emessi dalle camere, eserciterebbe una tale influenza da rendere una chimera il potere rappresentativo, ed impossibile il regime costituzionale; cosa sarebbe infatti un'assemblea che si vedesse stretta a deliberare sotto l'influenza e la intimidazione del potere esecutivo e dei suoi agenti?..... Altro non sarebbe che un docile stromento in mano di un despota, perchè in esso sarebbero di fatto concentrati tutti i poteri proprii di un governo assoluto.

Ha con questa disposizione analogia il prescritto dall'articolo 61 del regolamento interno per le camere, ove accordasi al presidente della camera, il diritto, anzi il dovere di chiamare all'ordine, e ridurre al silenzio chi usasse espressioni scovenienti alla dignità dell'adunanza, oppure emettesse opinioni in opposizione aperta al prestato giuramento.

ARTICOLO LII.

Le sedute delle Camere sono pubbliche.

Ma, quando dieci membri ne facciano per iscritto la domanda, esse possono deliberare in segreto.

Osservazioni. — Sopprimere la pubblicità dei dibattimenti nel sistema costituzionale, è come privare un corpo d'individui della vista e dell'udito, togliere a questo corpo il mezzo di poter conoscere il modo in cui sono maneggiati i proprii di lui interessi; sotto un tal governo il popolo qual somma di libertà potrà godere? Quella che piacerà al potere supremo di concedere a quella camera che volesse chiamare legislativa.

Chi in fatti potrebbe, senza la pubblicità della discussione delle

(1) Vedi B. Constant, *Politica costituzionale*, loco citato.

leggi, conoscere il vero spirito e significato dei voti emessi dall'assemblea deliberante? E come la camera dei deputati potrebbe adempiere alla sua missione di rappresentare la nazione, se questa non può giudicare dell'attività dei medesimi, della capacità e del discernimento che arrecano all'esercizio delle loro funzioni? E come la camera de' senatori potrebbe corrispondere allo scopo della sua istituzione, servire cioè di appoggio alla monarchia, di mediazione fra questa e le opinioni popolari, senza la pubblicità delle discussioni?

La soppressione della pubblicità delle discussioni è il primo passo che imprende il capo di uno stato per giungere ad una più assoluta sovranità: e come a questa avvisava il primo Console della repubblica francese, così non dimenticò egli di non permettere la pubblica discussione delle leggi nella costituzione del 22 frimaio anno VIII; locchè fece dire a B. Constant che sancita questa costituzione *il popolo di Costantinopoli non fosse più il solo popolo rappresentato dai muti.*

Possono però in uno stato costituzionale verificarsi circostanze imperiose che sia pericoloso lo ammettere il pubblico nelle adunanze; quando l'interesse dello Stato e l'ordine pubblico consigliano che siano tenute segrete le relative deliberazioni, in questo caso lo statuto permette che si deliberi in segreto tostochè dieci membri ne facciano la domanda in iscritto, nella quale dev'essere indicato l'oggetto che cade in discussione, e sia la medesima giudicata opportuna e conveniente dalle camere.

ARTICOLO LIII.

Le sedute e le deliberazioni delle Camere non sono legali nè valide, se la maggiorità assoluta dei loro membri non è presente.

Osservazioni. — Il legislatore con questa disposizione, prevedendo la difficoltà di potere ottenere che a tutte le sedute siano presenti tutt' i membri della camera, giudicò necessario di determinare il numero dei membri che debbono essere presenti, perchè le deliberazioni siano legali e valide. — Questo numero non doveva certamente essere nè troppo ristretto, nè troppo grande, perchè altrimenti la difficoltà di rinvenire il prescritto numero renderebbe molte volte impossibile le sedute, con grave perdita di tempo.

Per questo oggetto lo statuto stabilì un limite equo e lontano dagli estremi, dichiarando valide e legali le deliberazioni qualora sia presente la *maggioranza assoluta* de' membri, cioè *la metà di essi più uno*, nel quale numero rimangono *compresi i ministri*

qualora dopo la loro nomina abbiano ottenuto di essere deputati.

Questa disposizione dello statuto fornì alla camera elettiva del 1849 oggetto di discussione sulla sua applicazione alla verificazione dei poteri. — Diceva il deputato da cui fu sollevata la quistione, che il disposto del citato articolo deve intendersi della maggioranza dei membri che si trovano presenti, e non di quelli che si trovano assenti; la quale interpretazione dovesse tanto più aver luogo quando si tratta di verificare i poteri, in quanto che potrebbe darsi che molti de' candidati riunissero a loro favore più e più elezioni, e che capitasse anche il caso per queste doppie elezioni che la camera non potesse, intendendo la legge diversamente, mai essere in numero, ed allora mai si potrebbero verificare i poteri, dovendo la legge sempre intendersi in modo che possa essere eseguita.

Contro questa osservazione rispondeasi che se fosse vero che basti la maggioranza dei membri presenti per decidere, ne risulterebbe che due o tre potrebbero costituire la camera. Quando avvenisse il caso di doppie elezioni e che pochi fossero i membri eletti, dovrebbe in tal caso il potere esecutivo fare una nuova convocazione, perchè, supposto il caso che due o tre fossero stati eletti in venti o trenta collegi ec. ec. mancherebbe la camera di membri per verificare i poteri e prendere una decisione: sostenevasi perciò, che dovendosi evitare l'assurdo nella interpretazione delle leggi, per essere valida la decisione della camera, devesi trovar presente la metà di quei membri che la debbono costituire.

Altri oratori soggiungevano che l'interpretazione che dar si volea dal proponente all'articolo dello statuto era contraria non solo al testo, ma ancora allo spirito dell'articolo stesso; imperocchè la camera non può rappresentare la nazione, se almeno la metà dei suoi membri non interviene a deliberare, come si osserva presso altri parlamenti (1). Portavasi quindi la discussione sulle parole *maggioranza assoluta* dei loro membri, come dovessero essere intese; diceasi che questi membri esser debbono o quelli che nel numero legale compongono la camera, o tutti quelli che sono stati eletti. Essere questa interpretazione legale tanto in un senso, quanto nell'altro: non sembrasse però affatto conforme allo spirito dello statuto l'interpretare la parola *dei loro membri*, tutt' i membri che sono stati eletti, non i membri presenti.

Posta ai voti la proposizione, diretta a far sì che malgrado non vi sia il numero necessario per la validità delle deliberazioni della

(1) Per esempio — nel Belgio e nei caduti parlamenti di Francia. In Inghilterra le sedute e le deliberazioni sono legali qualunque sia il numero dei membri presenti, e solo in certe circostanze è prescritto per la validità della votazione un numero determinato.

camera, e particolarmente per esaminare le elezioni, si debba soltanto computare il numero dei membri che doveano essere eletti, cioè se si dovessero togliere le doppie elezioni, ne imprese la camera nuovamente la discussione, nella quale facevasi osservare che, se si ammettesse il sistema che le doppie elezioni moltiplicate si dovessero dedurre dal numero totale, e così che la maggioranza assoluta si dovesse calcolare soltanto dal numero effettivo delle elezioni, potrebbe venirne la conseguenza, che la camera si riducesse ad un numero di dieci o di quindici, e così in numero molto ristretto, e quel ch'è più, di membri tutti devoti al governo, e tutti soggetti ad una cattiva influenza; ed allora non si troverebbe più la guarentigia della libertà che deve ravvisarsi nel numero dei deputati.

Soggiungevasi, sembrare che l'articolo dello statuto parli della camera quando è già *costituita*, e per conseguenza della camera quando si è già supplito al numero mancante per l'effetto delle duplicate elezioni, imperocchè non può dirsi esistente una camera non compita nel numero dei membri che legalmente la costituiscono.

Dicevano però coloro che propugnavano il sistema del proponente, che oltre l'improbabilità del caso che molti collegi concorrano nella nomina dello stesso deputato, non trattavasi già dell'interpretazione del motivo della legge, ma dell'interpretazione grammaticale; al quale riguardo osservavasi che la legge dicendo *solo la metà dei di lei membri*, la parola *di lei* dovesse intendersi di tutti quelli che sono stati eletti, e non quelli soltanto che sono stati eletti *sicuramente;* perchè un individuo non può rappresentare che un membro della camera quantunque sia stato nominato in varii luoghi, non essendo perciò necessario che la camera si trovi in numero eccedente la metà dei membri di cui deve essere composta.

In questo stato, per difetto del numero legale dei membri presenti, non avendo avuto luogo la deliberazione definitiva, formò nella successiva tornata oggetto di nuova discussione, portata da un deputato sovra un nuovo terreno, dietro la disposizione dello art. 50 del regolamento della camera, in virtù del quale *ogni risoluzione della camera è presa a maggioranza assoluta di votanti, salvo a quanto è stabilito in contrario dal regolamento per riguardo alle elezioni:* citavasi inoltre l'art. 3 dello stesso regolamento in cui è detto che *tutti i membri eletti pigliano parte sia a questa verificazione, sia alla votazione dell'intiera assemblea per questo effetto.* Ed a tenore di questi due articoli sostenevasi che chiaro appariva doversi considerare la camera, come legalmente costituita, ogni qualvolta il numero dei membri presenti sia superiore di un voto alla metà degli eletti. Questo è il voto che ottenne la san-

zione della camera, cioè, che, *trattandosi di verificazione di poteri la camera può deliberare purchè vi sia presente la maggiorità, cioè la metà più uno dei membri eletti; e tali deliberazioni debbono considerarsi come legalmente prese.*

ARTICOLO LIV.

Le deliberazioni non possono essere prese se non alla maggiorità de' voti.

Osservazioni.—Altra è la maggioranza dei membri che richiedesi per la legalità e validità delle sedute e delle deliberazioni della camera; altra è la maggioranza dei voti.—Nel primo caso è necessaria la presenza dei membri che costituiscono la maggioranza assoluta; ma trattandosi dei voti di questa maggioranza dei membri presenti, le relative deliberazioni possono essere prese alla semplice maggiorità; quindi supponendo presenti 400 deputati, i quali debbono votare, basta per la legalità delle deliberazioni che i voti eccedano della metà i 400 votanti.

In fatti se la legge esigesse per le deliberazioni un numero maggiore della semplice maggioranza di voti, per esempio di due terzi, la minoranza, ogni volta che fosse maggiore del terzo, acquisterebbe una minoranza negativa nella camera, ed abilmente condotta finirebbe per imporne alla maggioranza.

ARTICOLO LV.

Ogni proposta di legge debb'essere dapprima esaminata dalle Giunte che saranno da ciascuna Camera nominate per i lavori preparatorii. Discussa ed approvata da una Camera, la proposta sarà trasmessa all'altra per la discussione ed approvazione; e poi presentata alla sanzione del Re.

Le discussioni si faranno articolo per articolo.

Osservazioni. — Consacra questo articolo una generica disposizione, la quale dovette necessariamente ricevere dalla camera quelle più speciali direzioni che con analoghe disposizioni dovevano in questa parte formare il completamento della legge. — A questo scopo la camera stabiliva in uno dei suoi regolamenti le norme che essa si proponeva di osservare e voleva osservate per la regolare e libera discussione delle leggi.

Parte sostanziale del prescritto dal surriferito articolo sono le regolamentarie disposizioni che sembra opportuno di qui fare di

pubblica ragione, riferendone il tenore nella parte che riguarda l'esecuzione dello stesso articolo.

Veniva perciò determinato quanto segue:

1. I progetti di legge diretti alla camera dal Re o dal senato, dopo che ne sarà stata fatta lettura alla camera saranno stampati, distribuiti, e trasmessi negli uffizii d'ordine del presidente, onde esservi discussi secondo le forme infra stabilite: Art. 37 e 54 del regolamento.

2. Ogni membro ha diritto di far proposizioni e di presentare emendamenti: Art. 38 ivi.

3. Ogni membro che vorrà fare una proposizione deve sottoscriverla e deporla sul tavolo del presidente per essere comunicata immediatamente agli uffizii della camera. Se due ufficii sono di avviso che la poposizione debba essere sviluppata, verrà letta nella seduta dell'assemblea il giorno dopo che gli altri ufficii ne avranno avuto comunicazione. I presidenti dei singoli ufficii ne daranno avviso al presidente della camera: Art. 39 ivi.

4. Dopo la lettura della proposizione nella camera, l'autore proporrà il giorno nel quale desidera di svilupparla. Al giorno fissato dalla camera egli svilupperà i motivi della sua proposta: Art. 40 ivi.

5. Se la proposizione è appoggiata da cinque membri almeno, viene aperta la discussione per la presa in considerazione. Il presidente consulta quindi la camera se essa piglia o no in considerazione la proposta, o se la rimette ad un tempo determinato: Art. 41 ivi.

6. Se la camera stabilisce che essa piglia la proposta in considerazione, la rimanda agli ufficii acciò la discutino e ne facciano un rapporto, nei modi infra indicati: Art. 42 e 57 ivi.

7. La discussione che la camera farà su questo rapporto sarà generale o particolare: Art. 43 ivi.

8. La discussione generale si aggirerà sulla essenza e sul complesso della proposizione. La discussione particolare si aprirà sopra ogni articolo secondo l'ordine e sugli emendamenti che vi si riferiscono e che si propongono: Art. 44 ivi.

9. Gli emendamenti debbono essere proposti per iscritto e deposti sul tavolo del presidente: Art. 45 ivi.

10. Se un emendamento, dopo essere sviluppato dal suo autore, non è appoggiato da cinque membri, non dà luogo ad alcuna deliberazione. La camera può rimandare l' emendamento od alla commissione istessa che fece il rapporto sulla proposta, o negli uffizii, o ad una nuova commissione; la camera può parimenti sospenderne la deliberazione: Art. 46 ivi.

11. Dopo la discussione generale, il presidente consulta la camera se essa passa alla discussione degli articoli: Art. 47 ivi.

12. Se la discussione è rimandata ad una altra seduta gli emen-

damenti col nome de' proponenti sono stampati e distribuiti a ciascun membro: Art. 48 ivi.

13. Benchè la discussione sia stata aperta sopra una proposizione, l'autore di questa può ritirarla e così far cessare la discussione; ma se un'altro membro della camera la ripiglia, la discussione continua. Ogni risoluzione che la camera non ha preso in considerazione o che essa avrà rigettata dopo discussione, non può essere ripresa nel corso della sessione: Art. 49 ivi.

14. Ogni risoluzione della camera è presa a maggioranza assoluta dei votanti, salvo a quanto è stabilito in contrario dal presente regolamento per riguardo all'elezioni. In caso di eguaglianza di voti la proposizione rimane rifiutata: Art. 50 ivi.

15. La camera non può pigliare alcuna risoluzione se la maggiorità dei suoi membri non è presente e non piglia parte alla votazione: Art. 51.

16. Il risultato delle deliberazioni della camera è proclamato dal presidente con questa formola: — *La Camera adotta* o *la Camera rigetta:* Art. 52 ivi.

17. Ogni elezione e presentazione di candidati si fa a scrutinio segreto: Art. 53 ivi.

Abbiamo accennato che a tenore dell'articolo 37 del regolamento i progetti di legge debbono essere discussi secondo le formole stabilite dal regolamento istesso: a questo riguardo sono a ritenersi le seguenti disposizioni contenute nel capo quinto del regolamento medesimo, che pure passiamo a qui riferire.

18. L'assemblea si divide per estrazione a sorte in sette uffizii: Art. 54 ivi.

19. Ogni uffizio nomina a maggioranza assoluta un presidente, un vice presidente ed un segretario: Art. 55 ivi.

20. Ogni mese gli uffizii sono a sorte rinnovellati. Si verrà perciò di nuovo alla nomina di un presidente, di un vice presidente e di un segretario sempre a maggioranza assoluta: Art. 56 ivi.

21. Ogni uffizio esamina le proposizioni e gli emendamenti che gli sono mandati secondo l'ordine indicato dalla camera. Dopo l'esame, esso nomina un relatore alla maggioranza assoluta de'votanti: Art. 57 ivi.

22. Quando i due terzi degli ufficii hanno nominato i loro relatori, questi si riuniscono in ufficio centrale e discutono insieme. Terminata questa discussione, essi nominano alla maggioranza assoluto un relatore che fa alla camera un rapporto, il quale sarà stampato e distribuito ventiquattrore prima della discussione che avrà luogo nella seduta pubblica, salvo il caso che la camera determini altrimenti: Art. 58 ivi.

23. Ove l'autore di una proposizione non fosse dalla commissio-

ne incaricato di esaminarla, egli avrà il diritto di assistere alla seduta della commissione senza voce deliberativa: Art. 59 ivi.

24. Ogni commissione elegge nel suo grembo stesso a maggioranza assoluta un presidente ed un segretario, e per ogni affare un relatore: Art. 60 ivi.

25. La camera nomina fra' suoi membri nel corso della sessione due commissioni permanenti. Una commissione di finanza e di contabilità, ed una commissione di agricoltura, d'industria e di commercio: Art. 61 ivi.

26 Queste commissioni sono composte di sette membri o più cadauna: Art. 62 ivi.

27. I membri di queste commissioni sono nominati a scrutinio segreto ed a maggioranza assoluta conformemente all'articolo 6 e per ischeda a scrutinio di lista: art. 63 ivi (1).

28. Le due commissioni permanenti sono incaricate ciascuna delle materie per le quali sono nominate:

1. Di fornire alla camera tutt' i ragguagli che essa le incarica di raccogliere sopra una proposizione;

2. Di esaminare le proposizioni che la camera loro rimanda, di fare un rapporto e di presentare conclusioni motivate su queste proposizioni;

3. Di preparare, se è necessario, progetti di risoluzioni su quelle petizioni che la camera giudica abbastanza importanti per mandargliele: Art. 64 ivi.

Premesse le disposizioni emanate dalla camera elettiva all'oggetto di fissare l'esame delle proposte delle leggi, e l'ordine della discussione, sembraci pure opportuno di esporre quelle che a tal fine sono osservate dal senato, e contenute nel relativo regolamento approvato nella seduta del 6 luglio 1850, le quali formano il soggetto dei seguenti articoli del regolamento medesimo, secondo che le proposte di leggi sono presentate dai ministri del Re od iniziate dai membri del senato.

Riguardano le proposte fatte dai ministri le seguenti disposizioni:

1.° Le proposte di leggi presentate al senato dai ministri del Re, e le risoluzioni trasmessegli dalla camera dei deputati, dopo che ne sarà stata fatta lettura in pubblica adunanza, saranno stampate e distribuite a ciascun senatore, insieme colla esposizione dei motivi, e coi documenti dai quali fossero accompagnate; quindi sa-

(1) In questo articolo 6 relativo alla costituzione dell'*uffizio definitivo* si determina, che la camera dopo la verifica dei poteri, procede alla elezione per tutto il corso della sessione annuale: 1. Di un vice presidente; 2. Di due vice presidenti con ischeda a scrutinio di lista; 3. Di quattro segretarii con ischeda a scrutinio di lista; 4. Di due direttori anche con ischede a scrutinio di lista.

ranno rimandate agli uffizii perchè sia proceduto riguardo ad esse in conformità degli articoli 18, 19 e 20 del presente regolamento, salvo che, ai termini degli articoli 24, 27, 28 e 29, il senato altrimenti determini (1). — Occorrendo la presentazione di proposte di leggi o risoluzioni comprese in lunga serie di articoli, ovvero già precedentemente presentate al senato, potrà, se esso ci consente, invece della lettura, di cui nell'antecedente paragrafo, seguirne semplicemente il deposito sul banco del presidente, il quale in ogni caso, dà atto della presentazione medesima: art. 68 ivi.

2.° Dopo udita la relazione fatta in pubblica adunanza, salvo il caso previsto nell'articolo 59, in nome degli uffizii centrali e delle commissioni, in conformità di quanto è stabilito negli articoli 20 e 27, il senato delibera se la discussione debba seguire immedia-

(1) A tenore di questi articoli ogni uffizio esamina le proposte che gli sono mandate, secondo l'ordine stabilito dal senato, considerandole precipuamente sotto il doppio aspetto della opportunità e della convenienza sostanziale di esse. — La discussione negli uffizi non ha luogo se non dopo trascorse almeno le 24 ore dalla distribuzione dei documenti a quelle relativi, salvo che il senato, previa dichiarazione di urgenza, abbia altrimenti ordinato. — Dopo questo esame esso nomina alla maggioranza assoluta dei votanti un commissario prescelto fra' suoi membri. — La nomina così fatta in ciascun ufficio del commissario è dichiarata in un processo verbale, il quale firmato dal presidente e dal segretario, viene consegnato al commessario stesso che ne fa il deposito presso la segreteria del senato. — Quando tre degli uffici avranno nominato i loro commissari, questi, a diligenza di quello fra di essi che fece primo risultare della sua nomina, si riuniscono in ufficio centrale e discutono insieme. — Compiuto che sia il numero dei commissari, si procede da essi alla nomina di un presidente e di un segretario, a maggioranza assoluta ed a squittinio segreto; terminata poi l'intrapresa discussione, l'ufficio centrale nomina nello stesso modo un relatore incaricato di fare un rapporto motivato, il quale dopo essere stato letto in senato, sarà stampato e distribuito almeno 48 ore prima della discussione che deve seguirne, salvo che il senato abbia altrimenti deliberato per dichiarazione di urgenza.

Gli articoli qui citati sono relativi all' ufficio delle *commissioni permanenti*. — Una composta di dodici membri per l'esame e relazione della legge dei conti, dei bilanci, delle leggi relative ad imposizione di tributi od a contabilità, non che di quelle portanti supplementi di crediti.—L'altra è composta di cinque membri, la quale ha per incarico: primo, di dare al senato tutt' i ragguagli di cui abbisognasse per le discussioni e deliberazioni riferentesi ad oggetti compresi nella cerchia delle summentovate specialità: secondo, di esaminare le analoghe proposte di legge ad essa rimandate onde fare una relazione e presentare le analoghe conclusioni motivate sopra queste proposte.

tamente; ed in caso contrario, fissa il giorno in cui si farà luogo: Art. 69.

3.° La discussione ha pure nel senato due periodi: generale e particolare. — La discussione *generale* si aggira sovra l'essenza, sopra l'opportunità e sul complesso della proposta o risoluzione. — La discussione *particolare* versa sopra il tenore di ogni articolo e gli emendamenti che vi si riferiscono, siano essi proposti dagli uffizii centrali, dalle commissioni o dai singoli senatori: Articolo 70 ivi.

4.° Ogni senatore ha diritto di proporre emendamenti od articoli addizionali. — Questi emendamenti od articoli addizionali sono proposti per iscritto, firmati dai proponenti e deposti sul banco del presidente. — Gli articoli addizionali possono essere proposti anche dopo che il senato abbia deliberato sugli articoli fra i quali essi verrebbero ad interporsi, semprechè le disposizioni dei medesimi non implichino contraddizioni coi voti già emessi: Articolo 71 ivi.

5.° Se un emendamento dopo essere stato sviluppato dal suo autore, non è appoggiato da quattro altri senatori, esso non dà luogo a discussione nè a deliberazione. — Il senato può rimandare l'emendamento stato come sopra appoggiato all'uffizio centrale, od alla commessione che fece la relazione sulla proposta o risoluzione in discussione, od anche ad una nuova commissione, la quale a tempo prefisso deve presentare in proposito conclusioni motivate: Art. 72 ivi.

6.° Le norme sopra stabilite sono applicabili ugualmente alla discussione generale, come alla discussione particolare, aperte sopra le proposte di leggi, e le risoluzioni di cui trattasi nei surriferiti e nei seguenti articoli: Art. 73 ivi.

7.° Quando saranno stati introdotti emendamenti nel tenore delle proposte di leggi presentate dai ministri del Re, o nel tenore delle risoluzioni trasmesse dalla camera dei deputati, o delle proposte derivanti dalla iniziativa del senato, questo dopo aver deliberato sopra i singoli articoli che le compongono, potrà rimandare le proposte o risoluzioni modificate agli uffizii centrali ed alle commissioni cui n' era stato affidato il preventivo esame acciò la compilazione ne sia riveduta e coordinata, avanti che segua la nuova lettura del complesso della legge, la quale deve sempre aver luogo, prima che si passi sovra di essa allo squittinio segreto definitivo, salvo che il senato deliberi altrimenti. — È in facoltà del senato l'ordinare che la nuova compilazione abbia ad essere stampata e distribuita a ciascuno dei suoi membri. — La lettura della compilazione definitiva proposta, nella conformità precedente non potrà assolutamente far luogo a nuove discussioni nel merito delle quistioni già definite con un voto, o ad altra qualunque; come

nessun emendamento può essere proposto, il quale non si riferisca esclusivamente alla forma della compilazione: Art. 74 ivi.

8. Quando una proposta di legge presentata dai ministri del Re, sia da essi ritirata, pria di essere stata oggetto di deliberazinne complessiva e definitiva, essa non può nè anche in forza della iniziativa consentita dallo statuto ai membri del senato, venir riprodotta nella stessa sessione, salvo che in forma di nuova proposta, cui sarebbero applicabili tutte le infra riferite disposizioni: Articolo 75 ivi.

Quelle che riguardano la discussione dei progetti di leggi iniziate dai membri del senato, sono del tenor seguente:

9. Un senatore il quale prevalendosi della facoltà d'iniziativa appartenente a ciascuna camera in virtù dell'art. 10 dello statuto, vorrà fare una proposta di legge, dovrà depositarla in iscritto e firmata da lui sul banco del presidente, il quale annunzierà l'avvenuta deposizione, senza far cenno dell'oggetto della proposta, e convocherà quindi nel più breve termine possibile il senato in conferenza degli uffizii riuniti, perchè ivi ne sia fatta lettura: Art. 76 ivi.

10. Nella conferenza a tale uopo, come sopra convocata, dopo lettura del tenore della proposta, e lo sviluppo di essa fatto dal suo autore, seguirà immediatamente, salvo che il senato altrimenti deliberi, la discussione, che dovrà aggirarsi unicamente sulla opportunità e convenienza di autorizzarne la pubblica lettura. — Se i due quinti dei membri presenti nella conferenza saranno di avviso che la lettura in pubblica adunanza debba essere autorizzata, essa fisserà il giorno in cui dovrà aver luogo. — Al voto per l'autorizzazione della pubblica lettura si procede per isquittinio segreto: Art. 77 ivi.

11. Seguita la lettura della proposta nell'adunanza a tale uopo, come sopra fissata, il suo autore avrà facoltà di svilupparne i motivi; quindi il senato passerà a deliberare senza ulteriore discussione, se abbia ad essere presa in considerazione o no; ovvero se abbia ad essere rimandata ad un tempo determinato. — Il senato procede al voto sulla proposta per alzata e seduta, salvo il caso che da otto membri fosse domandato lo squittinio segreto: Articolo 78 ivi.

12. Allorquando il senato avrà preso una proposta in considerazione, il presidente lo eciterà a determinare, se la proposta medesima abbia ad essere rimandata agli uffizii, ovvero ad una commissione permanente o speciale, da nominarsi in uno dei modi specificati dall'art. 24. — Tanto nel caso in cui il senato abbia rimandata la proposta agli uffizii, come in quello che lo avesse trasmesso ad una commissione, il preventivo esame ed il processo della discussione e delle deliberazioni seguiranno le norme segnate nei surriferiti articoli e seguenti: Art. 79 ivi.

13. Anche quando la discussione sia stata aperta sopra una proposta presa in considerazione, l'autore della medesima può sempre ritirarla finchè non siasi per essa addivenuto a complessiva e definitiva deliberazione, e quindi far cessare l'ulteriore discussione; ma se un altro membro del senato la ripiglia e sia appoggiata da quattro altri senatori, la discussione continua: Art. 80 ivi.

14. Ove l'autore di una proposta di legge non fosse membro della commessione incaricata di esaminarla e riferirne, egli avrà tuttavia diritto di assistere alle sue sedute, e di prender parte alle discussioni, ma senza voce deliberativa: Art. 81 ivi.

15. La proposta di legge che il senato non ha preso in considerazione, o che avrà rigettato dopo discussione, non potrà più essere riprodotta nel corso della sessione: Art. 82 ivi.

Quest' ultima disposizione è del tutto uniforme all' art. 56 dello statuto.

Tal' è il tenore delle disposizioni dalle due camere legislative ordinate, nella parte che riguarda l' esame delle proposte delle leggi e l' ordine delle discussioni, sia nella camera dei deputati, sia nel senato.

Diremo ora quale è la dottrina insegnata dal Bentham in rapporto al diritto accordato ad ogni membro di fare proposte di leggi e di emendamenti, nella intelligenza che questo insigne pubblicista stabilisce per principio fondamentale, che il diritto d'iniziativa non deve essere esclusivamente il privilegio del potere esecutivo, e che lo stesso diritto deve ugualmente avere sciascun membro delle camere, e per conseguenza sostiene la sua tesi fondata sulle seguenti tre principali ragioni (1).

1. *Il vantaggio di rivolgere alla comune utilità l' intelligenza dell' intera assemblea.* Ciascuno dei membri può essere al caso di somministrare utilissime idee. Limitare il diritto di proporre sarebbe lo stesso che rinunziare tutto il bene, che potrebbe attendersi da parte di coloro che ne sono esclusi; sarebbe lo stesso che instituire un monopolio nuocevole per tutt' i riguardi, sia perchè si estingue l' emulazione di coloro che vengono circoscritti a sostenere una parte puramente passiva, sia perchè può mettere nella inazione i più grandi ingegni. — Nel sistema esclusivo possono gli uomini i più intelligenti ed i più abili essere manomessi da persone che sono ad essi di molto inferiori per talenti e per cognizioni.

2. *La facoltà di riformare gli abusi.* Se il diritto di proporre appartenesse esclusivamente al governo, potrebbero forse perpetuarsi gli abusi che favoriscono il suo potere: l'assemblea non avrebbe alcun mezzo diretto per farli cessare. In tal guisa si darebbe

(1) Geremia Bentham, *Tattica delle assemblee legislative*, cap. vi,

al governo una specie di negativa la più opportuna contro tutte le misure che potrebbero dispiacergli, ed una negativa senza chiasso e senza discussione.

3. *Il pericolo del diritto negativo, allorchè questo esiste solo.* L'assemblea la quale per effetto dello esposto sistema fosse circoscritta al solo potere di rigettare potrebbe per avventura esser tentata di abusarne; cioè di rigettare delle misure utili, sia per un sentimento di orgoglio, onde non sembrare nulla, e fare un atto di autorità; sia per forzare la mano del governo ed obbligarlo a cedere su di un punto per conseguire un'altro; il diritto di rigettare può convertirsi in arma offensiva, e può divenire un mezzo positivo di coazione. Cotesto sistema in vece di conservare l'armonia, potrebbe tendere alla discordia, e mettere l' assemblea nella necessità di serbare contro il potere esecutivo una condotta artifiziosa.

ARTICOLO LVI.

Se un progetto di legge è stato rigettato da uno dei tre poteri legislativi, non potrà essere più riprodotto nella stessa sessione.

Osservazioni. — Con questa disposizione, si viene a porre un limite indispensabile ai diritti d'iniziativa ai poteri dello stato in riguardo alla proposta delle leggi. Una replicata discussione nella medesima sessione potrebbe facilmente non avere altro scopo fuorchè quello di costringere il potere dissenziente ad abbandonare il suo dissenso contro il principio della libertà del voto, e della indipendenza dei legislatori.

Il principio quindi stabilito in questo articolo ha parimenti luogo quando una proposta di legge presentata dai ministri del Re sia da essi ritirata prima di essere stata oggetto di deliberazione complessiva e definitiva; essa non può, nè anche in forza dell'iniziativa consentita dallo statuto ai membri del corpo legislativo, essere discussa, salvo che in forma di *nuova proposta.* — Pare però che questa nuova proposta non debba essere identica a quella stata *ritirata;* una diversa interpretazione distruggerebbe sostanzialmente il principio sanzionato nel surriferito articolo; ed è quindi necessario che, onde la *nuova proposta* possa nella stessa sessione essere ammessa, debba contenere ragionate modificazioni della ritirata.

ARTICOLO LVII.

Ognuno che sia maggiore di età ha il diritto di mandare petizioni alle Camere, le quali debbono farle esaminare da una Giunta, e dopo la relazione della medesima, deliberare se deb-

bano essere prese in considerazione, ed in caso affermativo, mandarsi al Ministro competente, o depositarsi negli uffizii per gli opportuni riguardi.

ARTICOLO LVIII.

Nessuna petizione può essere presentata personalmente alle Camere.

Le Autorità costituite hanno solo il diritto d' indirizzare petizioni in nome collettivo.

Osservazioni. — Il diritto di petizione è uno dei più importanti diritti stabiliti nello statuto; ma è nei suoi risultati che debbesi giudicare del merito di questo diritto sul quale potremmo noi ripetere con B. Constant, che *giammai diritto più importante non sia stato esercitato di una maniera la più illusoria* (1).

E qual mai è il risultato delle petizioni che si trasmettono alle camere? — Si fanno pubbliche mediante pubblica relazione, e quindi generalmente si mandano ai rispettivi ministeri onde provvedano sulle fatte rappresentanze, ancorchè sieno dirette a denunciare qualche loro atto arbitrario od ingiusto; sarebbe però sempre una derisione l'accordato esercizio di questo diritto di petizione sino a che il ministro, a cui la camera comunicò la domanda del petente, non è tenuto per legge di partecipare alla camera stessa, o quanto meno ad una speciale commessione, l'emanato provvedimento.

In Francia fu tentata la proposizione di un regolamento per le petizioni, col dividere queste in cinque classi, cioè di interesse individuale, di miglioramenti, di riordinamento e di felicitazione; inoltre che si eligessero commissioni speciali, le quali ne tenessero un profondo esame e ne rendessero pubblicamente conto circostanziato; eppure questo progetto, d'altronde semplicissimo, eccitò, al dire del lodato pubblicista, uno scandalo vivissimo: dicevasi che sotto pretesto di non opporsi al voto del popolo, volevasi popolarizzare in pregiudizio del popolo medesimo di cui troppo sovente si fosse abusato; che il voler tenere nota delle petizioni, era un voler instituire un atto permanente di accusa contro i pubblici funzionari; che il creare commissioni speciali era un voler alterare l'armonia tra le autorità costituite; che siffatte quistioni erano pericolose in circostanze anormali: e quale ne fu mai il risultato? Le petizioni furono assoggettate ad un modo di presentazione che le rendeva perfettamente inutili; esse furono messe da

(1) B. Constant, *Corso di politica costituzionale*, tom. III, cap. 4.

parte dopo una leggiera menzione che se ne faceva al cominciamento delle sedute, che nessuno ascoltava (1).

Lo stesso pubblicista ci rapporta che la stessa proposta venne giudicata dal partito ministeriale come sediziosa e veniva quindi più tardi riprodotta dal deputato Dumeylet, il quale pure proponeva, che ogni trasmissione di una petizione al ministro fosse accompagnata con un invito allo stesso ministro di farle conoscere il risultato quando si trattasse di denegata giustizia, o di un atto di arresto arbitrario. — Senza queste modificazioni, scriveva il deputato Saint Albin, e parecchie altre, è facile di giudicare che il diritto di petizione è assolutamente nullo, per non dirlo illusorio e derisorio.

Eppure l'accennata proposta ebbe anche nella camera i suoi oppugnatori patrocinati dal deputato Courvoisier, da cui alligavasi bastare al petizionario la pubblicità de' suoi richiami: la grande utilità delle petizioni, diceva egli, è la loro pubblicità: esse van proclamate dall' alta della tribuna in tutta la Francia; i ministri sono naturalmente disposti a riparare i torti fatti, non avendo alcun motivo di proteggere gli agenti del potere contro i giusti reclami.

Quanto sia erronea e nulla questa osservazione, non occorre di dimostrarlo. Noi invece domandiamo: se la petizione è diretta contro il ministro, non dovrà egli fornire alla camera quei riscontri necessarii per la cognizione della verità dei fatti contro di esso denunziati? Il grande uffizio dei deputati sarà dunque unicamente quello di udire il rapporto di una petizione analizzata dal relatore, e di pronunziare o l'ordine del giorno *puro e semplice*, o d'inviarla al ministro, onde ne faccia quell'uso che meglio creda? E sarà sempre certo che tutti i ministeri siano naturalmente disposti a riparare alle commesse ingiustizie? Io non ne vorrei dubitare, scrive Constant, ma vi sono dei contrarii esempii: ***Je voudrais bien n' en pas douter, mais il y a des exemples du contraire.***

E quando il diritto di petizione, ossia l'esercizio di questo diritto sarà una realtà? — Sarà una realtà, risponde Saint Albin, quando tale sarà la volontà delle camere e migliore la volontà del governo; epperò scrive il Cormenin nell'eccellente sua opera del *diritto amministrativo*, che dovrebbe la camera consacrare settimanilmente una seduta per intenderne la lettura; le commissioni dovrebbero avere costantemente in pronto il loro lavoro; il commissario farne il suo rapporto a voce alta ed intelligibile, e la camera ascoltare silenziosa la domanda, le ragioni e le conclusioni, ed i ministri prendere in considerazione le proposte di revisione o di miglioramento delle leggi e de'regolamenti, indagarne gli abusi,

(1) Vedi B. Constant, loc. cit.

verificare le querele e le denunzie; creare per tale effetto una commessione speciale composta di consiglieri di stato incaricata di rendere conto delle petizioni rinviate dalla camera al suo dicastero, le quali sovente sono destinate a rimaner seppellite nei cantoni degli archivii per non essere giammai nè spolverizzate nè messe in corso.

Dopo le cose fin qui dette non aggiungiamo altro ragionamento. Il disposto dal patrio diritto sopra questa materia è prescritto dallo statuto ed il principio in esso stabilito, ossia il modo pratico a serbarsi sullo esame delle petizioni dev'essere determinato dalle rispettive camere, le quali hanno all'uopo stabilito nei loro regolamenti quanto segue:

1. Che la domanda sia accompagnata dalla fede di nascita, e dalla indicazione dell'abituale domicilio;

2. Che la firma sia legalizzata dal sindaco del comune ove il petente è domiciliato;

3. Che la petizione sia presentata da un senatore (o da un deputato ove sia indiritta alla camera) con espressa dichiarazione di aver egli conoscenza del petente.

Queste petizioni vengono dalle camere registrate secondo l'ordine della loro presentazione in un registro progressivo contenente il numero d'ordine di ogni petizione, la data che porta, il nome, cognome e domicilio del petente, l'indicazione sommaria del suo oggetto, oltre i documenti dai quali fosse accompagnata.

Le stesse petizioni debitamente registrate sono di pieno diritto trasmesse alla commessione speciale stabilita presso la rispettiva camera, salvo che riferendosi esse a progetti di leggi in corso di studio, o di discussione, il senato o la camera deliberi di trasmetterle direttamente agl'uffizii centrali od alle commessioni per esse stabilite.

Ognuno poi giudicherà di sommo merito le seguenti disposizioni che leggonsi nel regolamento della camera dei deputati, a tenore delle quali in ogni mese ciascun uffizio nomina uno dei suoi membri per formare la commessione delle petizioni. — Questa commessione è incaricata della disamina e del rapporto delle petizioni.

Prescrivesi nell'apposito regolamento che indipendentemente dalle commessioni permanenti e dalle commessioni delle petizioni, la camera può formarne altre per la disamina di una o più proposizioni, sia per elezione allo scrutinio ed alla maggioranza assoluta o relativa, sia per estrazione a sorte, sia anche per mezzo dello stesso presidente, se la camera lo dimanda.

Si dispone in fine che la commessione delle petizioni farà ogni settimana un rapporto sulle petizioni pervenute alla camera e per ordine di data d'iscrizione al processo verbale: in caso di urgenza la camera può invertire quest'ordine; che sarà stampato e distribuito tre giorni almeno prima della seduta, nella quale il relatore

della commessione sarà inteso, una tabella indicante il giorno nel quale il rapporto sarà fatto, il nome e domicilio del petente e l'oggetto della petizione.

Omettiamo di dare ulteriori indicazioni prescritte dai rispettivi regolamenti delle camere, e di discendere a più estesi commenti sulle disposizioni che riguardano questa parte del diritto costituzionale, essendo sufficienti le surriferite generali osservazioni.

ARTICOLO LIX.

Le Camere non possono ricevere alcuna deputazione, nè sentire altri fuori dei proprii membri, dei Ministri e dei Commissarii del Governo.

Osservazioni.—Non avendo lo statuto ammesso la presentazione personale delle petizioni direttamente alle camere, dovette con assai maggior ragione vietare ad esse di ricevere deputazioni; lo scopo delle quali generalmente è quello d'intimorire e di opprimere.

I casi non sono nuovi nelle istorie delle rivoluzioni e delle assemblee legislative.

ARTICOLO LX.

Ognuna delle Camere è sola competente per giudicare della validità dei titoli di ammessione dei proprii membri.

Osservazioni. — Lo statuto determina quali persone possono essere dal Re chiamate ad aver sede nella camera del senato, ed implicitamente quelle che debbono esservi escluse per difetto dei necessarii requisiti; se il Re fosse giudice supremo ed assoluto sulla qualità della persona da esso nominata, potrebbe avvenire che o per errore, o per politici pensieri, introducesse nel corpo membri che ne minorassero la dignità per troppa servilità al potere dei ministri; quindi non favorevolmente essere egli giudicato dalla pubblica opinione.

Ma se importa che questo primario corpo dello stato si conservi in quell'alto concetto ed in quella legale indipendenza, in cui lo pose il supremo fondatore della monarchia costituzionale e della nazionale rappresentanza, non sempre potrebbe in dignità conservarsi se gli mancasse il diritto di giudicare della validità dei titoli di ammessione dei suoi membri.

Il quale diritto fu giudicato doversi con maggior titolo attribuire alla camera istessa onde non sia in modo alcuno falsata

nella sua istituzione, e che sia considerata la forma dell'elezione, sopra i mezzi praticati dalla persona eletta o da altri.

Per la elezione dei senatori ecco intanto il procedimento a seguirsi:

A tenore delle disposizioni del regolamento essendo trasmesso al senato un decreto reale per la nomina di un senatore, portante l'indicazione a quale delle categorie espresse nell'articolo 33 dello statuto appartenga il nominato, il presidente ne fa la trasmissione ad uno degli uffizii per turno, acciò, dopo l'esame dei titoli per la validità della nomina, ne sia riferito al senato per mezzo di un relatore eletto dall'uffizio medesimo, nel modo prescritto dall'art. 18 del regolamento: Art. 97 ivi.

Se la relazione di cui è parola nell'articolo precedente, è favorevole e non dà luogo ad opposizione sulla validità dei titoli, il senato pronunzia per alzata e seduta; in caso contrario, si procede al voto per isquittinio segreto: Art. 98 ivi.

Riconosciuta la validità dei titoli presentati, e proclamato dal presidente il nuovo senatore, vien questo ammesso a prestare giuramento colla formola prescritta dall'articolo 49 dello statuto. Nel suo primo ingresso al senato, il presidente destina due senatori che lo accompagnino: Art. 99 ivi.

Per la elezione dei deputati lo stesso regolamento prescrive ben altri procedimenti, e sono i seguenti.

La camera si limitò a dichiarare che i processi verbali dell'elezione corredati dai documenti giustificativi, fossero divisi frai sette uffizii estratti a sorte per verificare i poteri, e ciascuno di essi nomina un relatore incaricato di presentare alla camera il lavoro del proprio uffizio: quindi pronunzia essa sulla validità delle elezioni, ed il presidente proclama deputati coloro, i cui poteri sono stati dichiarati validi.

Questa verificazione dei poteri nella camera riflette:

1. L'esistenza nell'eletto dei requisiti voluti dalla legge, sotto il qual nome si comprendono; l'età che non debba essere minore di 30 anni compiti; la qualità di suddito del re; il godimento dei diritti civili e politici; che non sia compreso in alcuna delle categorie eccettuate dagli art. 98 e 99 della legge elettorale.

2. La regolarità dell'elezioni, cioè se sieno state osservate tutte le formalità sostanziali prescritte dalla legge; se sia intervenuto qualche atto illecito che in alcuna guisa avesse alterata o viziata l'elezione, come a dire se ebbero luogo dei maneggi d' intimidazione, di corruzione degli elettori, oppure fossero sopraggiunte altre influenze illegitime.

Le deliberazioni della camera elettiva riguardo alla validità o non dell'elezioni, e dell'ammissione de'candidati sono incensurabili, ed hanno l'effetto di cosa giudicata, sia che la deliberazione

riguardi alla qualità delle persone, sia che rifletta la forma praticata nell'elezione. E sebbene la camera sia il giudice supremo della regolarità dell'elezione, il giudizio che pronunzia dev'essere generale e costantemente applicabile a qualsiasi altra elezione di deputato, in cui concorressero le istesse circostanze; evitare quindi ogni sfavorevole giudizio che l'ammessione di un eletto, od annullamento di una elezione esser possa il risultato della maggioranza di un partito, poichè riconosciuta la mancanza di una qualifica prescritta dalla legge o dallo statuto, non potrebbe la camera ammettere il candidato senza violazione della legge o dello statuto; non potrebbe parimenti escludere senza eguale violazione un candidato contro cui non emergesse eccezione, o la di cui elezione non presentasse motivi di eccezione.

ARTICOLO LXI.

Così il Senato, come la Camera dei Deputati, determina, per mezzo di un suo regolamento interno, il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni.

Osservazioni. — I regolamenti interni a cui si rapporta questa disposizione, formano la parte accessoria, ossia supplementaria dello statuto, e sotto varii rapporti, sostanziale in quanto che riguardano il modo con cui devono essere discusse e votate le proposte di leggi ed il metodo da tenersi nelle deliberazioni sulle petizioni che loro vengono rassegnate.

Di grande importanza e di sommo interesse si è che questi regolamenti siano, per quanto è possibile, con maturità di consiglio redatti, onde le leggi possano essere veramente il risultato di pacifiche e sagge deliberazioni. Crediamo perciò opportuno di dare un cenno delle principali disposizioni nella parte che riguarda la discussione, l' esattezza, l'indipendenza e la legalità del voto.

La camera, come abbiamo osservato nell'articolo precedente, è giudice supremo della legalità e della validità dell'elezioni: spetta perciò ad essa in modo assoluto di pronunciare se vi sia stato difetto nella elezione; se il difetto possa produrre nullità, qualora questa non sia espressamente pronunciata dalla legge. Così pure se vengono addotte circostanze che rendono dubbia l' espressione della volontà degli elettori, oppure se ebbero luogo dei maneggi d' intimidazione, di corruzione degli elettori, oppure altre illegittime influenze; ad essa spetta di decidere se siano o pur no da valutarsi i relativi fatti, e se sia il caso di ordinare una *inchiesta formale*, ovvero di annullare o convalidare l'elezioni che le sono state presentate.

Apertasi tanto nel senato, che nella camera dei deputati dai rispettivi presidenti la seduta; fattasi la lettura del processo verbale della seduta precedente; data conoscenza ai membri presenti, i messaggi, le lettere ed altri indirizzi, salvo gli scritti anonimi; riconosciuta per appello nominale la presenza di un numero sufficiente per deliberare, trovasi prescritto quanto segue:

« Che nessun senatore o deputato può parlare se non dopo essersi fatto iscrivere, od avere ottenuta la parola dal presidente dopo averla chiesta dal suo stallo.

« La parola è conceduta secondo l'ordine delle dimande o delle iscrizioni. Non si deroga a quest'ordine che per accordare la parola alternativamente *pro*, *sopra* e *contra* le proposizioni in discussione. La parola *sopra* è esclusivamente riserbata agli oratori che avrebbero a proporre degli emendamenti, i quali emendamenti dovranno essere deposti sul tavolo del presidente nel lasciare la tribuna.

« L'oratore non può indirizzarsi al presidente ed all'assemblea. Egli parla dalla tribuna o, se la camera il tollera, dal suo stallo. Nell'un caso o nell'altro però sempre in piedi.

« Ogni imputazione di mala intenzione, ogni personalità, ogni segno d'improbazione, o di approvazione è interdetto (1).

« Niun oratore può essere interrotto quando parla, salvo per un richiamo al regolamento. Se un oratore si allontana dalla quistione, spetta soltanto al presidente di richiamarlo. Se un oratore, dopo di essere stato nel medesimo discorso richiamato due volte alla quistione, continua a dilungarsene, il presidente deve consultare la camera per sapere se la parola debba essere interdetta all' oratore per il resto della seduta sulla medesima quistione. La camera pronunzia per seduta ed alzata senza discussione.

« Nessuno può parlare più di due volte sulla medesima quistione, a meno che l'assemblea decida altrimenti.

« È sempre permesso di dimandare la parola sulla posizione della quistione, per un richiamo al regolamento, o per rispondere ad un *fatto personale* (2).

« I richiami per l' ordine del giorno, per la priorità, e per un richiamo al regolamento, hanno la preferenza sulla quistione prin-

(1) Nel relativo articolo 45 del regolamento del senato sono pure vietate le spiegazioni in forma di *dialogo* o le *interpellanze dirette*. Gli oratori devono pure avere particolar cura di astenersi da ogni diretta allusione a ciò che siasi *detto* o *fatto nella camera elettiva*, in fuori di una semplice enunciazione.

(2) Nel regolamento del senato, all'art. 50, è detto *fatto personale* quello che non colpisce il merito dell'*opinione espressa*, ma la *persona*, in quanto che un *detto* od un *fatto proprio*, le sarebbe erroneamente imputato: art. 43.

cipale, e sospendono sempre la discussione; la *quistione pregiudiziale*, cioè quella sulla quale non si deve deliberare; la *quistione di sospensione*, cioè quella per cui si deve sospendere la deliberazione od il voto per un tempo da determinarsi: gli *emendamenti*, sono messi ai voti prima della proposizione principale: i *sotto-emendamenti* prima degli emendamenti (1).

« Se dieci membri dimandano la *chiusura della discussione*, il presidente la mette ai voti: è permesso però di avere la parola *pro* e *contra* la dimanda di chiusura.

« Nelle quistioni complesse la divisione è di diritto.

« Prima di chiudere la discussione, il presidente consulta la camera per sapere se è bastantemente illuminata: nel dubbio, dopo una seconda prova, la discussione continua.

« Salvo il voto sulla legge intiera, il quale si fa sempre coll'appello nominale ed a scrutinio segreto, la camera esprime la sua opinione per *seduta* e *levata*, a meno che dieci membri non dimandino l'appello nominale e ad alta voce, o lo scrutinio segreto.

« Il voto per seduta od alzata non è compiuto se non ha una prova ed una controprova. Il presidente ed i segretarii decidono sul risultato della prova e della controprova che possono anche ripetersi: se rimane dubbio dopo la ripetizione, si procederà allo appello nominale (2).

« Non è permesso di prendere la parola fra due prove.

« Allorchè molte proposizioni di leggi relative ad interessi particolari o locali, presentate insieme, comprese in un solo rapporto e rimandato ad una sola commessione, non avranno dato luogo ad alcun richiamo, esse saranno insieme votate mediante un solo scrutinio segreto. Se sorgesse discussione sopra una o su molte di queste leggi, si voterà a scrutinio segreto sopra ognuna di quelle su cui cadde la discussione.

« I deputati chiedenti che la camera si formi in comitato segreto, fanno la loro domanda per iscritto e la sottoscrivono. I loro nomi sono scritti nel processo verbale (3).

(1) Nel senato, gli *emendamenti dei senatori* sono messi ai voti prima degli emendamenti della commessione, e l'*ordine del giorno* puro e semplice, prima dell'ordine del giorno motivato: art. 52.

(2) Regolamento del senato, art. 56. — Nel successivo articolo si determina che *nella prova* devono alzarsi i senatori che aderiscono alla proposta. — Nella *controprova* hanno ad alzarsi i senatori che sono di parere contrario.

(3) Nell' art. 60 del regolamento del senato è detto, che i dieci membri chiedenti, giusta il disposto dell'art. 52 dello statuto, che il senato si formi in *comitato segreto*, fanno la loro domanda per iscritto, e la sottoscrivono: il senato decide senza discussione se sia il caso di formarsi in comitato segreto, quando sia stato proposto,

« Se un membro turba l'ordine, il presidente lo chiama ammonendolo. In caso di appellazione il presidente consulta l'assemblea. Se essa mantiene il richiamo all'ordine, se ne farà menzione nel processo verbale. Anche in questo caso, come nell'art. 22, l'assemblea pronunzia per *seduta* e *levata* senza alcuna discussione.

« Qualora l'assemblea diventasse tumultuosa e che il presidente non potesse calmarla, egli si copre il capo. Continuando il tumulto, il presidente annunzia che sospenderà la seduta; se non si ristabilisce la calma sospende la seduta per un'ora, durante la quale i membri della camera si ragunano nei loro rispettivi uffizii; spirata l'ora, la seduta è di diritto ripigliata.

Sono queste le disposizioni che regolano le sedute della nostra camera legislativa sulle proposte e votazioni dei progetti di leggi; ma desse, come ognun vede, non sono tutte quelle che si richiedono per aversi un'esatto regolamento, che come testè dicemmo, formar deve l'accessorio dello statuto. — Noi a dire il vero, non siamo giunti ancora a perfezionare quella tattica che si richiede nelle assemblee legislative; tanto egli è vero, che in ogni dì, s'innalzano nella camera forti clamori perchè un regolamento venisse con sommo accorgimento e dottrina diffinitivamente compilato.

E poichè sarà questo un lavoro, che alla fin fine dovrà essere una volta ben discusso e ponderato, non sarà discaro a'nostri lettori, vedere le difficoltà che esso presenta, trascrivendo qui i dotti pensamenti su tal proposito manifestati dall'egregio Balbo nella sua *monarchia rappresentativa*, ove mette in veduta il sistema stabilito in Francia ed in Inghilterra su questa parte cotanto interessante del regime costituzionale, onde potersene far tesoro, ivi trattandosi distesamente di un argomento di tanto interesse.

Dei regolamenti parlamentari. — « Il sistema rappresentativo è, se mi sia lecito il paragone, come quello detto penitenziario, in che importantissima è l'architettura. Rispetto alla quale dicemmo già non esser buona per le assemblee parlamentari nessuna forma se non la quadrilunga, la quale sforza i membri di porsi a destra od a sinistra, senza eccezione, senza centro o centri di niuna maniera. Ed aggiungemmo per via d'accomodamento, che delle nostre camere semicircolari e teatrali, finchè si abbiano, non se ne può far bene, se non tagliandovi qualche gran corsia al bel mezzo, per dividere quanto più si possa con tal forma i destri ed i sinistri.

« Un'altra teatralità di parecchie camere continentali è pure quel seggio od anzi trono del presidente, innalzato a mezz'aria ed in

ed acconsentendosi, statuirà poi nel comitato medesimo, se la deliberazione sovra l'oggetto in esso discorso, debba o no seguire in pubblico: dichiararsi inoltre, che *i ministri del Re hanno il diritto d'intervenire nel comitato segreto.*

tal modo che non credo sia altrettanto, se non fosse qualche trono di re dei re orientali. Tanto possono negli stessi animi più liberali, la superbia e la pompa! Questa incominciò in Francia ed ha per iscusa di veder meglio da quell'altezza, e di aver poi intorno al presidente tutto quel suo uffizio o corteo di segretari e questori, oltre gli estensori e stenografi; che tutto insieme fa una macchina mal immaginabile da chi non l'ha veduta. Naturalmente per salire a quel trono e sue dipendenze, sono necessarie numerose scale di qua e di là; le quali poi si veggono saliscendere di continuo da tutti quegli uffiziali della presidenza e dai deputati e dagli uscieri, che è proprio un bel vedere. Gli inglesi, così formalisti, non seppero tuttavia immaginar nulla di simile! L'oratore dei comuni vi siede su di una specie di cattedra semigotica, di poco alzata sul suolo, e simile a quella dei nostri confessori nelle chiese, con due o tre scrivani dinnanzi e quella mazza sulla tavola, in che consiste tutta la cerimonia della camera. E sì che quel presidente ha una autorità, dentro e fuori il recinto, molto maggiore che non i nostri. Quanto alla camera dei pari, ognun sa che il presidente di essa, lord cancelliere d'Inghilterra, siede su un gran sacco di lana tradizionale, senza nemmeno uno schinale, appiè del trono regio, sempre presente in quella camera. — Nè io vorrei per certo s'imitassero scrupolosamente queste disposizioni speciali inglesi. Ma confesso che mi parrebbe bene si togliesse la teatralità nostra, si riaccostassero al suolo i seggi del presidente e degli uffiziali, facendone l'adito più facile alle continue comunicazioni. — I presidenti inglesi per richiamare all'ordine chiunque disturba, usano più civilmente forse ripetere la parola stessa *ordine*, *ordine*. I nostri hanno a ciò un campanello, mezzo più spedito e che risparmia loro la voce.

« Gli inglesi non hanno tribuna per gli oratori. Amasi questa allo incontro sul continente, s'appiccica alla detta fabbrica presidenziale, colla sua appendice di due nuove scale; e così l'oratore volge le spalle al presidente, rivolgendosi a tutti gli altri; che è l'opposto dell'uso dei comuni inglesi, dove chi parla si rivolge al presidente solo. Disputasi assai sull'utilità della tribuna. Ne lodano alcuni la solennità, e dicono che questa trattenendo molti oratori, ne scema il numero e toglie poi quel continuo ripigliare ed usurpar la parola che è così gran danno di tutti i parlamenti novizi. Dispiace ad altri all'incontro quella stessa solennità, la quale è invito ai discorsi rettorici o declamatorii, che è un altro vizio non piccolo. E quindi la scelta tra i due danni sarebbe difficile; se non che nelle usanze nostre l'accettano tutti e due: si parla dalla tribuna e dal posto, con solennità e senza, rettoricamente ed all'occasione, ripetutamente, di continuo e d'ogni maniera. Parmi che la abolizione della tribuna sarebbe una diminuzione certa degli inconvenienti moltiplici.

« Un altro, più grave forse di tutti, e sòrto esso pure, crederei, dalla superbia delle prime assemblee popolari continentali, è quello che mentre in Ingbilterra il posto dei ministri della Corona (a destra immediata del presidente) è il primo e più adattato a farsi udire dal presidente, dall'assembla tutta intiera, e massime dall'opposizione più interessata ad udirli; sul continente all' incontro questi ministri sono messi più o meno al centro dell' emiciclo, staccati da tutti gli altri, colle spalle rivolte a tutti, in un posto il più svantaggioso a farsi udire e materialmente inferiore o quasi umiliante. Da quel posto, il quale fu molto bene chiamato *il banco dei dolori*, somigliano essi agli inquisiti nelle corti criminali; e perchè le materialità possono molto su tutti gli animi, ma più sui meridionali, questi si avvezzano a considerare di su in giù quei disgraziati, quasi uomini venuti là a farsi giudicare. Forse m'inganno; e meridionale io pure, sono troppo sensitivo allo materialità; ma insomma, quale io sono, veggo in questa non meno che nella forma semicircolare, due delle cause che hanno prodotto più tristi effetti nei parlamenti continentali.

« Passiamo ad un'altra ancora, che pur dipende in parte dalle opportune disposizioni architettoniche. Ognuno sa che nelle camere inglesi non è regolarmente ammessa nessuna persona straniera ad esse; e che ammesse alcune per tolleranza, basta che un membro avverta alla loro presenza, perchè elle sieno immediatamente espulse dal *sergente dell'armi* della camera. Sul continente è regolare e quasi di diritto costituzionale la presenza di molti stranieri, maschi e femmine. Ed io do qui la preferenza al continente: posciachè si vogliono ammettere, tant'è farlo francamente, legalmente, senza finzione. Ma vorrebbesi pure serbar tanto dell'uso inglese, che si ovviasse all'abuso frequente ed assolutamente anticostituzionale, dell' intervenzione di quegli stranieri nelle deliberazioni parlamentari. Nacque, invalse, tiranneggiò l'abuso, che costoro applaudiscano, fischino, urlino, minaccino, comandino, e vidersi parecchi oratori così mal penetrati della vera loro dignità di rappresentanti della nazione da appoggiarsi a questi aiuti estranei, da chiamarli voci del popolo, da lodarli, autorizzarli, legalizzarli. Quasi non fosse questa una distruzione evidente di tutto il sistema rappresentativo, aggiugnendo alle voci de'rappresentanti le voci dei non rappresentanti, ponendole quasi del paro nelle deliberazioni, riportando così dal parlamento alla piazza quelle deliberazioni, le quali dicemmo già essere stato uno dei più bei trovati della civiltà, quand' ella lo portò dalla piazza nei parlamenti. Dico male, che questo sia un ristaurare i governi di piazza: sulle piazze di Roma e di Atene si avevano almeno tutti o moltissimi cittadini; nelle tribune delle nostre camere non se ne hanno che pochi, e sovente non i migliori; non vi si ha po-

polo, non rappresentanti del popolo; e gli eletti del popolo sono abbassati a poco meno che parità con chiunque riuscì, colla forza delle spalle od in grazia di un biglietto, a penetrare nelle tribune. — Dicesi, è vero, da alcuni: virtù di ogni deputato dover essere, il rimanere «giusto e tenace» incontro alle male grida delle tribune. Ma siffatta osservazione mi sembra un invertimento di ogni regola, anzi di ogni umana possibilità: per giustificare l'usurpazione di pochi estranei, s'impone a coloro che han carico di deliberare pacatamente un dovere nuovo ed eccezionale. E mi si perdoni qui un vanto piccolo ma necessario, per non tòrre ogni credito alle mie parole: io votai sempre, bene o male, a modo mio, a malgrado le strida delle tribune; ma confesserò essere difficile già per sè il resistere, il non arrendersi alla quasi unanimità di una numerosa e rispettata assemblea. Non bisogna accrescere questa difficoltà coi tumulti delle tribune. — Una delle due parti perenni di ogni parlamento presente o futuro, la parte progressista o popolare, ha più interesse ad aiutarsi delle tribune, che sogliono essere per essa più frequentemente; ed essa quindi ha maggior interesse di dignità a respingere tale aiuto.

Dei regolamenti interni propriamente detti. — « Passando ora ai regolamenti interni propriamente detti delle camere, io mi scuserò per l'ultima volta, ma più che mai, di tenere quasi senza eccezione per gli usi inglesi contro ai continentali. E ricorderò prima quella ragione generale, che mi pare conchiudente per sè ed *a priori:* dover pur essere necessariamente migliori quei regolamenti sòrti dalla sperienza di lunghi secoli, e che han prodotto frutti d'inaudita sapienza e fortuna parlamentare ed in quella monarchia rappresentativa e nelle repubbliche americane che l'imitarono; e dover pur essere peggiori quei regolamenti che furono creati ad un tratto, senza niuna sperienza, da novissime assemblee, e che non hanno finora prodotto se non frutti di disordine e sventure parlamentari e nazionali. Ma non ci riposeremo su questa ragione sola per quanto conchiudente ella ci paia; ad ogni parte pel nostro assunto, ci fermeremo a dimostrare i vantaggi dell'uso inglese o no che ci parrà accettare. E, se ne verrà allungato il nostro discorso, speriamo ci sia perdonato dai leggitori italiani, i quali avendo ora parlamenti da incamminare, non rieuseranno fermarsi alquanto su questa materia, onde più dipende tutto quel buono incamminamento. — Quando si aprì il primo parlamento piemontese, primo in tempo degli italiani, il ministero propose e le camere accettarono un regolamento provvisorio tolto di botto dal franco continentale, toltoci di botto poi dai parlamenti di Napoli e di Roma. Fu uno di quegli errori teorici di quell'epoca, che rimarranno giustificati presso agli imparziali dalle pressanti necessità. Non erano, non sono, se non tre metodi possibili

in questa materia: 1. Far da sè un regolamento diverso da ogni altro usato, inventando; ma nemmeno a quel tempo di tal moda, non si pensò di seguirla in questo fatto dipendente più d' ogni altro dagli sperimenti; 2. Imitare il metodo inglese-americano; 3. o il franco continentale. Ma il primo non era, non è noto, nè guari pubblicato, nè quasi scritto; ed il secondo all'incontro scritto, pubblicato e nelle mani di tutti. Ondechè non si poteva in pochi giorni o settimane fare allora quello studio lungo e difficile anzichè no, il quale poi non è ragione di tralasciare ora a tempi più posati. Il non farlo o il non arrendersi ai risultati dello studio fatto, non sarebbe altro oramai in noi liberali, se non quella pigrizia di mutare ciò che conosciamo ed abbiamo praticato, la quale noi criticammo tanto e sì a lungo negli stazionari assolutisti.

« Gl'inglesi non hanno regolamento scritto tutt' intiero; hanno solamente ordini stabili (*standing orders*), ordini temporari per ogni sessione, ordini a tempo indeterminato, oltre molti altri usi non iscritti. Nè tutto ciò fu mai raccolto in niun libro ben fatto, prima dell' anno 1844, in che uscì quello di Erskine May (1). Ed essendo all' incontro scritti, stampati e volgari i regolamenti francesi diversissimi, fu naturale, inevitabile, che questi non quelli si spargessero ed imitassero su tutto il continente. La colpa fu in ciò tutta dell'assemblea francese del 1789; quando avendo Mirabeau proposto di imitare gli usi inglesi, fu anche colà chi gli rispose; « Noi non vogliamo nulla dagli Inglesi, noi non dobbiamo imitare alcuno (2). » Come si vede, il far troppo strettamente da

(1) *A treatise upon law, privileges, proceedings and usage in parliament, by Thomas Erskine May Esq., barrister at law assistant librarian of the house of commons.* London, 1844, in-8° — Prima di questa pubblicazione il regolamento inglese non si poteva quasi ricavare se non a stento dalla voluminosa opera di Blakstone, ovvero dalla imitazione americana, distesa da Jefferson e tradotta poi in francese sotto il titolo: « Manuel du droit parlamentaire; ou Précis des règles suivies dans le Parlement d'Angleterre et dans le « Congrès des États-Unis, pour l'introduction, la discussion et la « décision des affaires; compilé à l'usage du Senat des États-Unis, « par Thomas Jefferson, ancien Président des États-Unis; traduit de « l'anglais par L. A. Pichon. Paris 1814. »

(2) *Tattica delle assemblee politiche deliberanti di* GEREMIA BENTHAM, Napoli, presso Borel e Bompard, 1848. p. 8. — Questo libro è traduzione di un' opera pubblicata in francese dal Dumont, il quale come si sa fu segretario estensore di Mirabeau e di Bentham. E il medesimo Dumont introdusse poi il regolamento inglese nelle assemblee repubblicane di Ginevra, dalle quali fu introdotto in quelle di Losanna e degli altri cantoni svizzeri democratizzati. Ondechè si vede che quel regolamento e adattabile a tutte le forme di governi rappresentativi.

sè, il far diverso dagli altri, non fu smania nostra originale, ma già francese: fu imitazione il nostro non volere imitare.

« E volendo ora procedere con ordine, esamineremo: 1. Le operazioni preliminari della scelta del presidente, della verificazione dei poteri, della costituzione dell'apertura de' parlamenti; 2. la divisione della camera in uffizi e la nomina per essi dei comitati, secondo il modo francese; ed all'incontro il modo inglese di eleggere senza uffizi quei comitati; 3. la formazione delle leggi nei suoi diversi periodi, la quale ognun vede essere il punto più importante; 4. i progressi di quelle leggi dall' una all' altra camera ed alla Corona; 5. parecchi usi diversi; 6. e finalmente, i giudizi parlamentari.

Osservazioni preliminari. — « Le operazioni preliminari dei parlamenti continentali sogliono farsi nell'ordine seguente: 1. Adunarsi i senatori e i deputati nelle loro sale rispettive preparatoriamente, quelli sotto il lor presidente nominato dal re, questi sotto la presidenza temporaria del deputato più vecchio. 2. La seduta regia dove viene il re o chi per esso e fa il discorso della corona, e riceve od ascolta il giuramento dei nuovi senatori e di tutti quanti poi i deputati presenti, cioè di quelle persone che state proclamate tali ne' loro collegi elettorali, ma che non avendo ancora fatta approvare la loro elezione, nè talora avutine i documenti, non sono per anche veri e perfetti deputati, e giurano perciò invano o condizionalmente, per così dire. Ed udito siffatto giuramento, il parlamento è pur proclamato aperto. 3. Senato e deputati si raccolgono quindi nelle loro sale rispettive, e la prima cosa che fanno è il dividersi ciascuna in parecchi *uffizii*; di che diremo poi separatamente, perchè è la differenza maggiore che sia tra i due modi inglese e francese. 4. Senatori e deputati procedono quindi alla verificazione dei poteri di quelli fra essi che sono stati nominati nell' intervallo o recesso corso dopo l' ultima prorogazione o l' ultimo discioglimento. E perchè o non sogliono essere, o sono poche, di tali nomine di senatori, e fatte dal re, comportano poche verificazioni; perciò l' operazione è breve in quella camera. Ma non così in quella dei deputati. Dove per ciascuno di essi arriva un intiero fascio di documenti, processi verbali, proteste, petizioni da esaminarsi, e che s' esaminano prima in uno degli uffizi; poi, fattone rapporto, nella camera stessa, quantunque non costituita. Non è raro che s' occupi in tal esame di una sola elezione un' intiera seduta od anche due; ed è raro che la camera non ne occupi otto o dieci in verificare così i poteri meno contestati, costituendosi allora e rimandando il rimanente delle verificazioni ad altre sedute via via; nelle quali poi si può computare per una camera di dugento deputati all' incirca, un quindici od anche venti sedute, o il loro equivalente, occupate

nelle verificazioni dei poteri. 5. Costituite le due camere così, si passa, se il parlamento è nuovo, alla nomina degli uffiziali; cioè nel senato piemontese un vice-presidente, due questori e due segretari: e presso i deputati, il presidente, due vice-presidenti, due questori e quattro segretari. E tutte queste elezioni si fanno per ischede segrete; e tra votazione e spoglio, si passa una altra seduta. 6. E si viene finalmente nell'una e nell'altra camera all' indirizzo o risposta al discorso della corona: e questa fu già in Francia, durante i trentaquattro anni della monarchia rappresentativa, ed altrove sul continente e ne' nuovi parlamenti italiani, la più lunga e più difficile di tutte le operazioni preliminari. Considerando il discorso della corona come programma annuo della politica ministeriale, volevasi fare della risposta un programma sussidiario od opposto della politica parlamentare; e così s' apriva fin d'allora una discussione concitatissima tra le due parti ministeriale e dell'opposizione, su quanto aveva fatto il governo durante il recesso, su quanto prometteva fare nella sessione, e su ciascuna delle frasi, anzi delle parole del discorso regio. Insomma, di una delle operazioni preliminari di ogni sessione facevasi una annua, regolare e preliminare *quistione di gabinetto:* una quistione che non dovrebbe venir mai se non per una occasione od almeno un'intenzione determinata; una quistione che tornava così ad epoca fissa senza occasione nè intenzione; una quistione che così trattata e ritrattata occupò talora altre otto o dieci sedute. Un deputato della maggiorità progressista, il signor Lorenzo Valerio, ci fece fare in ciò un vero progresso; proponendo ed ottenendo che la risposta al discorso regio non fosse considerata come programma politico, si limitasse a semplici espressioni di devozione al trono e si proponesse e discutesse sommariamente. Così fu tolta di mezzo quell' assurda quistione di gabinetto precedente ogni altro lavoro parlamentare; e fu prima e felice imitazione degli usi inglesi.

« I quali in questi preliminari, come in ogni altra cosa, sono incomparabilmente più semplici e più spediti. 1. I Pari creditarii e presieduti dal cancelliere d' Inghilterra, senza sequela di altri uffiziali eligibili da essi, non hanno guari operazioni preliminari da compiere prima della seduta regia. I deputati, se il parlamento è nuovo, hanno ad eleggersi il presidente e ciò fanno prima d'ogni cosa, come è più naturale. Nè vi adoperano più che pochi momenti. S'alza un deputato e propone un candidato. Se nessuno si alza a proporne un altro, il primo è presidente fatto; se si alza alcuno a proporne un secondo, si vòta tra i due, ed è fatto parimente. E chiamato e condotto alla sua cattedra, vi fa un complimento, e, salva l' approvazione regia colà necessaria ma non solita mancare, tutto è finito, e l' uffizio intiero è costituito. Per-

ciocchè non è colà nulla della nostra sequela di vice-presidenti, questori e segretari. Ma quanto ad un vice-presidente almeno, mi sembra un inconveniente non piccolo; chè, quando il presidente manca per malattia od altro, forza è colà sospendere le sedute o nominare un altro presidente. Quanto poi ai questori, i quali tra noi hanno il carico dell'amministrazione interna e della polizia delle camere, il loro uffizio è più semplicemente e più efficacemente esercitato dai due presidenti e da due uffiziali non eletti, non membri delle camere, ma perenni e subordinati, che si chiamano l'*usciere della verga nera* appresso ai pari, ed il *sergente dell'armi* nei comuni. Vedremo altrove quanto giovi quest'ordinamento alla disciplina e polizia della camera, tutt'altra là costantemente, che non sia stata mai finora ne' parlamenti continentali. 2. Vien quindi la verificazione dei poteri; più che mai nulla in quella camera di pari ereditari, ma che sarebbe più che mai interminabile in quella camera di seicento cinquantotto deputati, se vi si seguisse nulla di simile ai nostri usi continentali. Ognuno ne può fare facilmente il computo proporzionale: posciachè i nostri dugento deputati all'incirca occupano il tempo di una ventina di sedute nella verificazione di lor poteri, i seicento cinquantotto inglesi occuperebbero nelle loro un sessanta almeno; cioè poco meno di quante ne sogliono tenere in ciascuno delle loro annue sessioni. E quindi non fecero mai di queste verificazioni ad essi impossibili; accettarono sempre ed accettano come buona e legittima ogni elezione certificata dagli uffiziali de' collegi elettorali, ed appoggiata dalla dichiarazione del proprio censo, che ogni deputato porta seco e pone sulla tavola della camera presentandosi. Non si esaminano, se non le elezioni contestate; e non si tengono per tali se non quelle contro cui vi è qualche petizione. Prima dell'anno 1770 l'esame si faceva come tra noi, dalla camera intiera. Ma d'allora in poi, e principalmente dopo le nuove leggi elettorali, e l'impegno maggiore ora invalso per evitare le brighe e le corruzioni, crescendone naturalmente tal lavoro, s'istituirono un comitato generale e parecchi comitati particolari per esaminare e pronunziare giudiziariamente, e sotto sanzioni di giuramenti e di varie pene, sulla validità delle elezioni così contestate (1). L'*ordine stanziale* o regolamento particolare su tutta questa procedura è molto complicato, ma molto ben fatto recentemente, e si dimostrò già efficace; ondechè, impos-

(1) Così avevo scritto già, quando tratto da alcune erronee informazioni, credetti aver errato io qui, e che errasse alla camera il deputato già sopra citato, il quale pure asseriva esaminarsi le elezioni contestate inglesi da un comitato. E quindi io mi opposi a lui. Ma prendo quest'occasione di riconoscere la giustezza delle sue informazioni e l'errore delle mie.

sibile a recar qui, sarebbe pure da consultare, quando volesse il cielo che si imitasse tutto ciò a risparmiare un diciannove delle venti sedute, da noi sprecate con danno de' veri affari parlamentari ed anche poi io credo della vera giustizia (1). Imperciocchè non solamente l'esperienza inglese, ma la continentale generalmente, e la nostra specialmente, ha insegnato ad ogni uomo sincero: che gli esami ed i giudizi delle elezioni fatte dalle camere intiere si soglion fare molto meno secondo stretta giustizia, che non secondo gli spiriti di parte, e così secondo quello della maggiorità. Nè può essere altrimenti; è umana natura. 3. E perchè poi i giuramenti si fanno con solennità sì ma nell'interno d'ogni camera preventivamente, perciò la seduta regia si fa senza essi e riesce brevissima ed occupata solamente dal discorso della corona. Ad uso poi di chi sa o cercasse le cerimonie di queste sedute regie inglesi, mi affretto ad aggiungere che elle sono, per vero dire, ultra-aristrocratiche quasi tutte, e così non possibili nè desiderabili in niuna imitazione nostra: ma aggiungo parimente che elle non hanno che fare con gli usi buoni che mi paiono utili od anzi necessari ad imitarsi; e sarebbe imperdonabile fanciullaggine rigettare l'imitabile in odio dell'inimitabile. 4. Tornate le camere ciascuna nelle proprie sale, incominciano subito la spedizione degli affari. A tal segno che quantunque sia prevalso anche colà l'uso di attendere subito all'indirizzo in risposta, tuttavia, quasi protesta dell'uso antico, si suole nell'una e nell'altra camera incominciare *pro forma* qualche altro affare primamente, il quale si lascia subito per attendere a quella risposta. La quale poi si propone, discute e vota brevissimamente in una seduta per lo più. S'alza un membro ministeriale, e legge subito un progetto concertato preventivamente coi ministri. Se non s'alza uno dell'opposizione, il progetto è mandato ad un comitato proposto dal medesimo proponente; e il comitato ne riferisce nella medesima seduta; dove se di nuovo non s'alza nessuno, tutto è finito, l'indirizzo è accettato. Lascio qui e lascerò altrove sempre le formalità minori, per abbreviare. E così noto solamente, che se s'alza all'incontro alcuno dell'opposizione, all'uno od all'altro periodo di questo brevissimo procedimento, gli emendamenti così proposti si discutono e se ne vota immediatamente; ed è raro anche allora che non finisca in una seduta. Certochè se, per esempio, durante il recesso sia avvenuto qualche gran fatto ministeriale, o se per qualunque ragione convenisse all'opposizione di muovere la quistione di gabinetto fin d'allora ed a quel proposito dell'indirizzo, ciò le resta libero senza contrasto. Ma la mia memoria non

(1) Erskine May, libro II, cap. XXII, p. 337.

mi suggerisce ora niun esempio tale notevole; e ad ogni modo sarebbe un'eccezione.

« In tutto queste operazioni preliminari del parlamento inglese composto di mille membri all'incirca durano cinque o sei giorni al più; e quelle dei parlamenti continentali, anche di soli dugento membri, durano dove si quistiona dell'indirizzo, un paio di mesi; e dove no, uno all'incirca. E così nel parlamento inglese si fanno brevemente e sommariamente le cose minori, per fare poi gravemente e lentamente, se occorra, le maggiori, cioè i bilanci e le leggi; sul continente tutt'a rovescio, si spreca il tempo nelle formalità minori e riuscenti sovente ad ingiustizie, in tal modo che o non resta tempo ai bilanci ed alle leggi, o si fanno a furia scandalosamente, in pochi giorni. In Inghilterra s'arriva, non vergini, per vero dire, ma non riconcitati dalle passioni di parte, ai veri affari; sul continente quasi da per tutto si concitano, si riaccendono le parti prima di arrivare agli affari. — Se si fosse ordinato tutto ciò (e forse fu altrove) da qualche perfido retrogrado nemico delle monarchie rappresentative per impacciarle e rovinarle, io non credo che si fosse potuto far meglio. Quando si studiano con qualche attenzione e nei loro congegni particolari tutte queste nostre macchine rappresentative continentali, cessa la meraviglia che elle abbiano operato così male e sieno sgangherate così prontamente; sorge all' invece lo stupore che elle abbiano fatto e sien durate tanto. Bisogna dire che sia proprio in queste macchine una intima e gran virtù preservatrice o rimediatrice, che le riponga in sesto e le faccia tirare innanzi bene, o male, anche quando mal fabbricate dapprima e scomposte poi.

Degli uffizii e delle commissioni elette a modo inglese.—Veniamo ora ad un altro vizio delle nostre macchine parlamentari, non meno grave che i due già accennati; a quella divisione in *uffizii* che lasciammo da banda nel periodo precedente. — Qui il vizio non è di quelli che si scoprono solamente alla pratica; esso giura contro ogni teoria o ragione, pare più che mai impossibile siasi fatta a buon fine una tale invenzione. Immaginare che data un'assemblea qualunque destinata a deliberare, siasi ella divisa in 5 o 7 o 9 più assemblee parziali per incominciare separatamente la deliberazione; che questa partizione dell'assemblea una o grande in tante minori, siasi commessa al caso, alla sorte; che ciò non bastando, siansi fatte durare queste suddivisioni casuali un solo mese per rinnovarsi dall' uno all' altro continuamente; che siansi impacciate (ma ciò era necessità) di nuove e mensili elezioni di un presidente, un vice-presidente, un segretario ed un commissario delle petizioni, oltre altri per ogni legge o proposizione; e che tutta questa complicazione non riesca insomma, nè possa riuscire ad altro, se non 1° a deliberare sulla presa in considera-

zione della proposizione; la quale, per nuova contraddizione, si delibera dalla minorità degli uffizi e si assoggetta ad una seconda deliberazione della camera; 2° ad inutilissime conversazioni, non deliberazioni, sul complesso e sui particolari della proposizione ritornata una seconda volta a quei medesimi uffizi; 3° alla nomina dei predetti commissari, destinati poi a formare il vero comitato esaminatore di quella legge, quel comitato che si sarebbe potuto eleggere tanto più brevemente e semplicemente in mille modi: immaginare che siasi fatto tutto ciò seriamente, pare a me impossibile. Dico di nuovo, che chi lo fece primo, lo fece probabilmente non a pro ma a danno, non ad agevolare, ma ad impacciare la macchina rappresentativa; e chi seguì, corse dietro per ignoranza o per fretta.

« Non è mestieri dire che gli Inglesi non hanno saputo mai inventare siffatte complicazioni; sono uomini troppo semplici e troppo pratici per ciò. Le conversazioni preparatorie su ogni affare essi le fanno nelle conversazioni, nei *clubs* od anche nelle anticamere e nelle altre sale aggiunte ad ogni camera; e quanto ai comitati per discutere utilmente e riferire, essi non ne eleggono uno sempre, non per le leggi semplici e facili, ma solamente per quelle complicate e che richiedono uno studio speciale, e così sempre per le leggi di finanze e per tutte quelle che chiamano *private*, e di che diremo poi. Chiamansi questi comitati colà, comitati speciali o scelti *(selected committees)*, per differenziarli da quelli generali o dell' intiera camera; e si fanno prima della proposizione, ovvero a vari periodi della discussione della legge, e si eleggono poi nel modo più semplice; cioè accettando i nomi accennati dal proponente, ovvero aggiungendone o mutandoli per emendamenti. Ripeto che esistendo un tale esempio par impossibile non siasi imitato sul continente, invece di lambiccarsi i cervelli a tutte quelle combinazioni; eppure, tranne gli Svizzeri, non fu che io sappia imitato da nessuno (1).

« I liberali, anche più progressisti, sono come gli altri uomini, conservatori sovente ostinati in qualsiasi mal abito preso una volta; e preso questo delle conversazioni preparatorie e della nomina dei comitati negli uffizi, non se ne sanno staccare oramai (2). —

(1) Lo statuto piemontese impone di nominare una giunta per ogni legge. E quindi sarebbe certo necessario introdurre questa disposizione in ogni imitazione nostra. Ma salvo questa giunta, io non vedo cosa che non si potesse imitare da noi, in questi ammirabili procedimenti, insegnati dalla esperienza dei secoli.

(2) Il sistema degli uffizi, oltre gli inconvenienti accennati ne ha pure uno principalissimo che urta e falsa l' ordine stesso rappresentativo, ed è quello di celare una parte essenziale dell' arringo parlamentare alla luce della pubblicità che è la sovrana delle co-

Delle conversazioni, primamente dicono che elle sono utili in particolare nei nostri parlamenti inesperti, dove siedono tanti uomini nuovi agli affari e che non sanno o non osano parlare in pubblico, ma parlano in questi convegni di pochi e così poi s'addestrano agli affari ed alla parola. E ne segue, continuano essi, un secondo vantaggio grande: che questi nuovi e cattivi o almeno mediocri parlatori, si sono sfogati così in quegli uffizi e ne recano meno smania di orare nella camera, e se ne scema la noiosa e dannosa moltiplicità dei discorsi. —Ma io crederei che sia tutto all'opposto: che questi uomini nuovi agli affari ed alla parola, non oserebbero aprir bocca nelle sedute pubbliche, se non avessero presa negli uffizi quella infarinatura che ne dà loro l'ardire; ondechè io credo anzi che questo modo sia una delle maggiori cause, o forse la maggiore, della nostra moltiplicità di discorsi. Il fatto sta che questa è molto minore nella camera inglese, quantunque tre volte più numerosa; e che colà non prendono guari la parola, se non i capi di parte di qua e di là, ed alcuni uomini speciali in ciascuna quistio-

stituzionali malleverie. In qnesto sistema infatti il lavoro forse più importante del Parlamento viene sottratto interamente alla pervigilanza della pubblica opinione; alla critica della stampa; all'azione della petizione. Le leggi pubblicamente iniziate, mntate, o travolte nel secreto vengono sovente a sorprendere l' opinione in una discnssione definitiva a cui ella assiste spettatrice inconsapevole come ad una rappresentazione teatrale preparata all' ombra degli nffizi, e nella quale non di rado si parla di tutto fuorchè delle canse vere che hanno determinate le operate mntazioni, fuorchè de' motivi che possono aver legato il voto dei depntati. La speoie di velo ohe cuopre qnesti piccioli grnppi in cui si dividouo pei loro lavori preparatorii le oamere, aggiunge ancora nella immaginazione del comnne all' importanza reale di tali lavori. Da questa parte misteriosa del processo parlamentario nasce come una diminuzione della morale responsabilità della rappresentanza nazionale, e vuolsi cercare qui forse nna delle cagioni non minori del divorzio che si è visto troppo precocemente compirsi in alcuni Stati tra la rappresentanza nazionale e la pubblica opinione, talchè ben rare volte le legislature non vi abbian potuto avvicinare che a grande stento il loro termine legale. Non così in Inghilterra dove senza ragion di sospetti mai la pubblica opinione sussidia più costantemente il Parlamento. La pubbliocità è il mezzo pel qnale si manifesta continuamente il oouoorso dell' opinione nella condotta della oosa pubblica, come è il canale per cni la Nazione debbe senza interrompimento dimorare in oomunione co' suoi rappresentanti. Ogni impedimento, anche lieve, alla pubblicità negli ordini costituzionali può ingenerare non lievi periooli. Gli uffizi hanno evidentemente per effetto di compromettere questa prima condizione del governo rappresentativo, la loro abolizione porrebbe gli Stati continentali più interamente e più sicnramente nella verità del sistema che li governa,

ne. Quanto poi all'educazione de'nostri uomini nuovi confesserò che può servire a ciò il metodo degli uffizi. Ma di buon conto, può egli essere opportuno od utile mai, sagrificare a tale educazione personale l'andamento più pronto, più facile, più razionale de'nostri pubblici affari, ed appunto quando questi sono più importanti e più moltiplici? Sono eglino scuole, ginnasi, luoghi di esercitazione questi nostri parlamenti, ovvero non consigli nazionali che debbono fin da ora provvedere nel più pronto e miglior modo possibile alle incalzanti necessità dello Stato? E non si può egli finalmente provvedere molto meglio alle educazioni ed esercitazioni personali in parecchi altri modi, già posti o che si possono porre in uso tra noi, coi *clubs* e colle conversazioni private, non scelte dal caso e non mutate ad ogni mese, ma perenni e dove ognuno s'accosta a chi gli piace secondo le occorrenze? — Dicono che gli usi inglesi sono quasi abiti d'adulti che non vestirebbero bene noi adolescenti. Io dico che presi dagli Inglesi quando essi pure erano adolescenti, furono appunto di quelli semplici e larghi che si calzano facilmente e non impediscono la crescenza; mentre i nostri all'incontro sono di quelli che gl'imprudenti educatori impongono talora ai giovani per far loro fare subito buona figura, ma che ne impacciano poi le mosse e la crescenza. Di due cose abbiamo bisogno noi nazioni nuove al sistema rappresentativo: di nuova educazione e nuove leggi. E quella, progredendo, farà queste meglio senza dubbio; ed io son di quelli che credono non doversi fare troppo presto troppe leggi generali. Ma la buona educazione è pur fatta in parte dalle buone leggi; ondechè l'arte sta appunto in ciò di alternare i progressi dell'una e dell'altre, per farle andar del paro. Ed è chiaro poi che, per far andar innanzi tutto il governo rappresentativo, la prima legge o regola da stabilirsi è quella che faccia andare innanzi e bene le camere (1).

« Il fatto sta che i discorritori inesperti e timidi amano a discorrere almeno negli uffizi. Dove se hanno discorso meno male che gli altri e nel senso della maggiorità causale di ogni uffizio, essi

(1) Si è pure allegata un'altra ragione di utilità degli uffizi mutabili per via di sorte, mostrando un tal metodo legato al sistema francese, che non permette ad un deputato fare alcuna proposizione alla camera, se non quando sia stata appoggiata da un certo numero di uffizi: posto il qual sistema, è evidente che il favor della sorte può procacciare ad un membro della minorità dell'assemblea la maggiorità di due o tre degli uffizi propizia alla lettura della sua proposizione. Ma dove, come si pratica in Inghilterra, e come si propone introdurre in Italia, si lascia a ciascun membro il diritto e la responsabilità di far qualunque proposizione; tutta questa macchina degli uffizi addiviene anche per tal parte superflua e d'impaccio anzichè di aiuto.

hanno poi la soddisfazione ulteriore, di essere eletti a commissari di quell'uffizio; il complesso de'quali forma poi il comitato vero e solo utile, discutitore e riferitore alla camera. Ma qui sorge un nuovo impiccio, una contraddizione data talora dal caso, e che non so se sia stata avvertita. Date in una camera una maggiorità ed una minorità poco disuguali, ho veduto l' estrazione a sorte raccoglier la prima quasi tutta in tre uffizi e così spogliarne quasi interamente i quattro altri. Quindi la maggiorità trovarsi in maggiorità in tre soli uffizi e la minorità in quattro; e quindi ultimamente nel comitato trovarsi tre soli commissari della maggiorità e quattro della minorità; e naturalmente il relatore esser nominato da questi e fare la relazione nel senso della minorità. E durò tutto un mese siffatto imbroglio, finchè non fu disfatto dalla nuova estrazione a sorte degli uffizi. — Ma anche senza tener conto di tal caso, io crederei che i comitati eletti dagli uffizi a modo francese, riescano men buoni che non quelli eletti a modo inglese dal proponente della legge. Ne'casi soliti, quando la maggiorità della camera supera di molto la minorità, ella si trova pure maggiorità in ogni uffizio; ed allora i commissari sono tutti eletti da essa e il comitato ha un solo colore, non rappresenta che una parte del parlamento e della nazione. All'incontro, è usanza, civiltà, convenienza parlamentare, presso agli inglesi, che ogni proponente di una legge e del suo comitato, proponga questo composta in tal modo, che vi si trovino membri di ciascuna delle due parti, e per lo più secondo la proporzione che hanno nella camera. E nota che il proponente ha egli stesso interesse ad eleggere i più distinti fra i suoi avversari, quelli che egli prevede dovergli fare una opposizione più efficace per la loro eloquenza, o per le loro cognizioni speciali o per il loro credito parlamentare. Se facesse altrimenti, egli rinuncierebbe volontariamente alla possibilità di capacitarli e ricondurli a sè nel seno del comitato, correndo poi intiero il pericolo di averli contro a sè nella discussione pubblica. Egli non ne scarterà (come si usa in Inghilterra) se non gli oppositori più assoluti e quasi incorreggibili; e questo pure è un bene, perchè tali oppositori non fanno che impicciare nei comitati; e sono tuttavia frequenti in quelli eletti alla francese, e vi fanno talora scomporre i progetti di legge a tal segno, da doversi disconoscere e rinnegare dal proponente primitivo. Il quale inconveniente, grave in ogni caso, diventa gravissimo in quelli di qualunque progetto ministeriale importante; fa di ognuno di questi così sconvolti altrettante quistioni di gabinetto: le quali poi, se accettate, fan mutare i ministeri ad ogni tratto; e se non accettate (ammettendo gli sconvolgimenti), gli screditano inevitabilmente. — Ma questa guerra piccola e continua è quella che piace talora più alle opposizioni continentali inesperte, che vogliono disturbare e non si sentono

di surrogare un ministerio; le opposizioni inglesi all'incontro amano le guerre corte e grosse, amate già da Machiavello, non fanno quistioni di gabinetto se non per ispingerle all' estremo, per occupare esse il governo, il potere ministeriale.

« Io non posso se non conchiudere per la terza volta al medesimo modo: anche questa cattiva usanza degli uffizi e dei comitati eletti da essi alla francese mi sembrano tale errore, tal vizio, da spiegare sufficientemente, quando fosse solo, la pessima riuscita dei parlamenti francesi e di tutti quelli che gli hanno imitati alla malora.

Della formazione delle leggi in ciascuna camera.—« Procediamo al punto cardinale che è la formazione delle leggi. Anche qui stanno all'incontro Francia ed Inghilterra, che sembrano aver recato su questo campo parlamentare l'antica emulazione. — Esporremo di seguito le diverse operazioni della formazione delle leggi in ogni camera secondo l' uno e l'altro metodo. E perchè le dette operazioni sono somigliantissime nelle due camere secondo l'uso francese e poco diverse secondo l'inglese, noi, per non impicciarci, parleremo qui delle sole camere dei deputati, avvertendo, se occorra, le differenze più importanti.

« Dicemmo già di quell'uso continentale, mal dignitoso per la Corona, di far presentare in nome suo alle camere i progetti di legge discutibili, approvabili, mutabili e rigettabili da esse (1). Ad ogni modo, dove esiste tal uso è quest'altro di poco correttivo : che le leggi così proposte non abbiano mestieri della prima operazione, necessaria per quelle procedenti dall'iniziativa parlamentare ; e nel resto tutto è simile. — Adunque il procedimento compiuto si può dividere in nove operazioni. 1. Il deputato proponente depone il suo progetto di legge nelle mani del presidente, il quale avverte la camera di tal deposito molto inutilmente, posciachè non legge nemmeno il titolo, non dice su che verta. 2. Il progetto è mandato agli uffizi, i quali deliberano se sia degno di essere letto in seduta della camera. 3. Se è dichiarato degno da pochi uffizi (due su sette tra noi), il progetto è letto dal presidente o da un segretario ; e quegli domanda al proponente in che giorno intenda svolgerlo innanzi alla camera ; e si fissa, consenziente questa, quel giorno. 4. Venuto il quale, il proponente fa il suo discorso e domanda che il suo progetto sia preso in considerazione. S'alzano oratori pro e

(1) Qui giova osservare che l'iniziativa è bensì attribuita dal nostro statuto alla Corona a piacimento di lei, ma non le è imposta per nulla; ondechè, quando i ministri di questa si persuadessero del pericolo che è per lei stessa in esercitare quella iniziativa, dipenderebbe da loro il non usarne mai, o raramente soltanto; proponendo essi come membri delle camere o facendo proporre da altri le medesime leggi.

contra; poi si vota; e se è rigettato, non se ne parla più; se vince, s'intende preso in considerazione. 5. Allora torna agli uffizi, e vi si sottopone a quella discussione o conversazione senza deliberazione, che non riesce ad altro se non alla nomina del commissario di ogni uffizio. 6. Raccolgonsi quindi i sette, o nove o più commissari; e fattosi un presidente, entrano finalmente nella discussione vera, reale ed efficace del progetto. Ma qui è dove questo comitato così composto, avverso tutto talora al progetto, benchè non alla necessità di un progetto su tal materia, inverte allora il progetto primo interamente e quasi sempre poi lo muta di molto. E ad ogni modo nomina un relatore alla camera, il quale poi prepara un rapporto scritto ed elaborato quanto più può, perchè questo è il caso di far figura ed ingraziarsi con l'una o l'altra parte e salirne ai seggi primi di essa, od anche dei futuri ministeri. 7. Viene il relatore alla camera e legge il rapporto, a cui si aggiunge il progetto rifatto od emendato dal comitato, che è il caso più frequente. Niuna discussione. Il presidente annunzia soltanto che la relazione e il progetto nuovo saranno stampati e distribuiti. E talora si fissa il giorno della discussione, talora no; nel qual caso prende posto secondo la data negli ordini del giorno delle sedute seguenti. 8. Venuto il quale, in qualunque modo si apre finalmente la discussione pubblica, ed il progetto uscito già sette volte materialmente dalla camera, non ne esce più; salvo i casi, ben s'intende, che sia rimandato al comitato. Ma la discussione si suddivide in due grandi operazioni: *a*) la discussione generale, *b*) la discussione degli articoli, suddivisa essa stessa in altrettante quanti sono questi articoli. Lungo amendue questi periodi, anzi lungo ognuna delle discussioni generale o degli articoli, ogni ministro può prendere la parola tante volte quante gli piaccia; e così può il relatore; ogni altro oratore non la può prendere, per vero dire, se non due volte di pieno diritto, ma la ripiglia una o parecchie altre volte, domandandone licenza alla camera, ovvero per quistioni personali, o per proposizioni di ordine, o per quistioni preliminari. — Nella discussione generale poi vengono i discorsi preparati, sovente letti, non raramente lunghi e quasi sempre molti. Le nostre camere hanno insieme gran fretta e gran pazienza; fretta di nuove leggi, ma pazienza di discorsi. E secondo che prevale l'una o l'altra, s'ascoltano parte o tutti i discorsi generali. Per lo più prevale la fretta, nell'una o nell'altra parte della camera; domandasi la chiusura, e, se l'altra parte non contrasta, si vota e si pronuncia. Ma per lo più una delle due parti non si accontenta e combatte la chiusura, e ne sorge una nuova discussione con nuovi discorsi, i quali è difficile non rientrino con qualche artifizio nella discussione generale. Finalmente in qualunque modo si finisce. — Si passa alle discussioni varie degli articoli,

e ricominciano altrettante serie di oratori che posson parlare due volte, oltre l'onnipotenza di parlare dei ministri e del relatore. Qui occorre accennare, che per uso invalso, la discussione degli articoli non si fa mica sul progetto primitivo ministeriale o del membro proponente, ma su quello emendato o mutato del tutto dal comitato; e così può succedere che il proponente diventi opponente nella discussione da lui mossa. Nè egli può far tornare alle sue proposizioni primitive, se non riproponendole, nè più nè meno di ogni altro, come emendamenti di ciò che è già emendamento alle proprie proposizioni sue. Lasciamo l'ingiustizia o contraddizione o errore contra all'arte del deliberare, che è in ciò; prendiamo, come fan le camere, il progetto del comitato e gli articoli di esso per principali, e chiamiamo emendamenti le mutazioni proposte a questi. Molti se ne sogliono proporre, quali di fondo, quali di forma, e quali di lingua od anche di grammatica. È naturale; ogni progetto rifatto, quand'anche migliori nel fondo, peggiora nella forma; oltrechè un progetto più volte rifatto, perde il credito, per così dire, ed ognuno prende ardire a volerlo rifare a modo suo. Quindi molti, innumerevoli sotto-emendamenti, ed emendamenti di sotto-emendamenti, che talora fanno perdere il filo ai più attenti e peggio ai più numerosi. Allora è il caso che si rimanda il progetto al comitato, che questo rifà un terzo progetto, il quale si ristampa per una terza volta, e che si ricomincia da capo tutta la discussione degli articoli. Ma essendo straordinaria, benchè non infrequente, tale operazione non la annoveriamo fra le regolari. 9. Ultima delle quali alla fin dei fini è quella di votare la legge, non più alzandosi o rimanendo seduti, come si son fatte le altre innumerevoli, ma per ballottaggio o scrutinio segreto, facendo l'appello nominale.

« Veggiamo ora le poche, semplici e razionali operazioni che si fanno al medesimo fine nella vecchia ed esperta camera dei comuni inglese. Ma faremo un' osservazione preliminare. — Gl' inglesi che hanno immemoriale il governo rappresentativo, e che in esso tuttavia non abborrono dal lasciare numerose reliquie dei sistemi anteriori; gl'inglesi che mutan le leggi sempre quando è necessario, ma sempre al più tardi e quanto meno sia possibile nell' obbedire a questa necessità; gl'inglesi hanno quindi naturalmente a fare meno leggi di molto, che non noi i quali entriamo ora nel nuovo sistema, ed abbiamo ad adattarvi, mutandole quasi tutte, le leggi antiche, e siamo poi molto vaghi e pressati di ciò. Quindi parrebbe che gl'inglesi possano più che non noi abbandonarsi alla lunghezza delle forme e delle discussioni di lor leggi. Ma il fatto sta che la discussione di queste leggi nuove mutatrici delle antiche suol essere la minore delle fatiche loro parlamentari; e che la maggiore di gran lunga è la spedizione degli affari

correnti, il bilancio, le petizioni, e quei *bill* privati che occorrono là numerosissimi, secondo la loro legislazione; oltre tutte le grandi quistioni politiche, le quali sorgono naturalmente nel reggimento di quell' imperio che abbraccia l'orbe intiero. E quindi gli Inglesi non sono meno interessati che noi, sono anzi più, ad accorciare le faccende parlamentari; noi possiamo ritardare le nuove leggi, essi non possono gli affari privati correnti, nè il reggimento dell'orbe. L'interesse è uguale, lo scopo è il medesimo delle une e delle altre forme parlamentari; bensì essi sanno meglio servire a quell' interesse, giungere a quello scopo.

« Le operazioni corrispondenti alle nove nostre sono là quattro, talor cinque al più. E non essendo là niun progetto di legge o *bill* proposto mai in nome della Corona, e i ministri proponendoli nè più nè meno come ogni altro membro d'ogni camera, le forme sono identiche sempre. Adunque: 1. Il proponente si alza a domandar licenza di presentare il bill a tal giorno, fissato da lui stesso, leggendone insieme il titolo, lo scopo. 2. Venuto il giorno, e l'ora pur determinata dalle consuetudini (lascio le formalità minori), si legge di nuovo il titolo; e si pone la quistione « se il bill debba leggersi ora per la prima volta. » Sorge di rado una prima discussione. Per lo più si ammette dagli opponenti questa prima lettura che corrisponde alla presa in considerazione, quarta delle operazioni continentali. Si fissa poi il giorno della seconda lettura, di rado più vicino di otto giorni. Gli opponenti domandano che sia fissato ad un termine di parecchi mesi oltre la durata solita delle sessioni, che è il loro modo di rigettare, o, come dicono, lasciar cadere il bill. 3. Se all' incontro è stato fissato un giorno vicino per la seconda lettura, venuto questo si propone « che tal lettura si faccia ora ». Si apre subito la discussione per questa lettura seconda, che è la sola importante, e che soglia essere contestata. Questa discussione è quella che noi chiamiamo *generale* sul complesso della legge; ma non è colà niun relatore, niun rapporto scritto, niuna scritta orazione; discorresi di qua e di là, dai pochi capi o duci (*leaders*) di parte, lungamente sì, ma una sola volta da ciascuno. 4. Viensi quindi a ciò che noi chiamiamo la discussione degli articoli, che si fa in due maniere, in comitato generale di tutta la camera, se il bill è de' più importanti: ed in comitato speciale od eletto (*selected committee*), se il bill è de'meno importanti, o di quelli che essi chiamano privati. — Nel primo caso del comitato generale, il bill non è sempre rimandato a un altro giorno, non esce materialmente dalla camera, è la camera stessa che si muta in comitato. E ciò si fa brevissimamente con due sole formalità; si piglia la mazza che era sulla tavola, e si mette sotto; e il presidente (*speaker*) lascia il seggio ad un altro temporario (*chairman*), nominato già per ciò preventivamente, ovvero allora

all'occasione, e in un momento colle solite e brevi forme. Tutta la differenza tra la camera in seduta ordinaria ed il comitato generale, consiste in ciò, che i membri vi possono parlare più di una volta indefinitamente, e che non vi si usano discorsi lunghi nè generali, ma più famigliari e su ogni particolare degli articoli che essi chiamano clausole. Quindi questo è il periodo degli emendamenti e sotto-emendamenti, sui quali si vota « se debbano far parte del bill » o progetto. Se tal lavoro si finisce in una seduta del comitato, questo si scioglie, il presidente momentaneo lascia di nuovo il seggio al presidente solito, la mazza si piglia di sotto e si ripone sulla tavola, e quello fa rapporto a questo che il bill è stato emendato in tale o tal modo. Se poi il lavoro non fu finito, e vuole un'altra seduta, il presidente del comitato riferisce che questo domanda di essere riconvocato; e così si fa di giorno in giorno parecchie volte, finchè bastino. Ed all'ultimo, ripresa la seduta della camera, si viene a votare la seconda lettura; e se passa, il bill si tiene per passato. — Nel secondo caso dei bill privati o di minor importanza, tutto ciò è fatto dal comitato speciale od eletto nel modo che dicemmo nel periodo precedente. E talora il comitato speciale ne riferisce durante la medesima seduta: ma talor pure, quando siano a prendere informazioni, o fare inchieste (che si fanno là con forme simili alle giudiziarie), tutto ciò dura settimane e mesi intieri. — Ad ogni modo, vedesi che, sia nell'uno che nell'altro caso, dei bill più ovvero meno importanti, una sola operazione, quella di *commettere* (com'essi dicono) il bill, corrisponde là alle quattro operazioni continentali; quella di rimandare il progetto agli uffizi per esservi discusso, quella di discuterlo in commissione, quella del rapporto generale, e quella della discussione degli articoli! (1) Viene finalmente la terza lettura; ma questa suol essere una semplice formalità, non si contesta guari più dagli opponenti, si vota pro o contro in silenzio. — E tuttavia ella è formalità molto utile, facendosi questa terza lettura e terza votazione sul testo solenne e legale, scritto in *grossa* e su pergamena, in modo che non si varia più o si varia con nuove formalità e solennità, inutili ad aggiungere qui. Sul continente trascurandosi questa formalità, facendosi l'ultima votazione sui testi mal corretti, ne nascono inesattezze ed inconvenienti continui. E così insomma, invece delle nove distintissime operazioni nostre, se ne fanno colà quattro o cinque sole, una delle quali è poco più che semplice formalità.

« Tra noi, qui in Italia, il passaggio di ogni legge ad un comitato speciale, è regola imposta dallo statuto; ondechè non po-

(1) Vedi Erskine May, lib. II, cap. 13 e 14., dove in poche righe è spiegato molto chiaramente tutto il procedimento.

trebbe per certo essere mutata da niun regolamento interno dell' una o dell' altra camera. Nè sarebbe necessaria od opportuna forse tal mutazione. Potrebbesi lasciare il comitato speciale anche per le leggi da discutersi poi in comitato generale. Ma anche con questa aggiunta le operazioni non sarebbero che cinque invece di nove; ed insieme più breve e più efficace ciascuna di esse.

« Non dicemmo nulla finora dei modi di votazione, diversi anche questi tra le assemblee inglesi e le continentali. In quelle, le votazioni solite e meno importanti si fanno a voce gridando *sì* o *no*, ovvero *contenti* o *non contenti*. Sul continente, queste votazioni si fanno alzandosi, o stando seduti, che è modo molto più chiaro; ondechè il vantaggio parmi qui tutto del continente. Ma ritorno all'Inghilterra, in quanto alla votazione generale; la quale si fa colà apertamente, chiaramente, virilmente colla *divisione*, cioè passando chi è per il *sì* da una parte, e chi per il *no* dall'altra, e mostrando così la propria opinione, non che a viso aperto, ma, per così dire, con tutta quanta la persona. Sul continente prevalse e prevale l'uso dei deboli e dei dubbiosi, l'uso di nascondere, o almeno tener segreta la propria opinione, l'uso di votar le leggi per scrutinio segreto. — Da noi, lo statuto stesso impone tal obbligo. Sarà, speriamolo, una delle prime mutazioni. Il quale mutamento non sarà adesso certamente.

« Del resto, non so lasciare quest'importante materia, senza avvertire che non ho dato qui se non pochi cenni dell'uno e dell'altro metodo; i quali quanto più si studieranno amendue nei loro particolari, tanto più ne risulterà preferibile il metodo inglese per chiarezza, sincerità, brevità ed efficacia.

Progressi delle leggi dall' una all' altra camera e della sanzione del Re. — « Non mi fermo a parlare specialmente della presentazione, discussione e votazione del bilancio, quantunque questo sia l'affare principale di ogni parlamento nei paesi dove opera e vige regolarmente il sistema rappresentativo. Non mi vi fermo, dico, perchè qui finalmente trovo gli usi originati in Francia e sparsi quindi sul continente, più semplici, più razionali e più pronti, che non quegli inglesi, sòrti a poco a poco, e serbanti alcune complicazioni inutili.

« Ciò che si chiama il bilancio da noi, si compone di due leggi sole: quella delle spese o bilancio passivo, e quella delle rendite od imposizioni necessarie a coprir le spese, o bilancio attivo. In Inghilterra l' affare del bilancio si complica di numerose operazioni: 1. la domanda dei fondi necessari all'anno (*supplies*), e la loro concessione con un voto generale per parte dei comuni; 2. la nomina di un comitato speciale, a cui il governo presenta via via lungo la sessione la stima dei bisogni dell' anno all' ingrosso (*estimates*); 3. la nomina di un altro comitato, per trovare, sui

cenni del governo, *le vie ed i mezzi* di supplire a que' bisogni *(comitee of ways and means)*; 4. quindi le relazioni di questi diversi comitati, complicate di altre operazioni intermediarie, che lasceremo; 5. e finalmente un ultimo atto chiamato d'*appropriazione (appropriation act)* per applicare i fondi ad ogni spesa particolare. È chiaro quindi che in ciò è preferibile il sistema continentale, accettato da noi in massima, benchè non messo in uso tuttavia da nessuno de' nostri parlamenti appena nati, e distratti dalle vicende della nostra rivoluzione. — Non è dubbio, dunque, che quando verremo a ciò, noi seguiremo il sistema francese continentale, e faremo bene questa volta. E tuttavia anche qui sarebbero alcune usanze inglesi da aggiungere: 1. che non solamente le camere dei deputati serbino gelosamente il privilegio di discutere esse prime il bilancio e rigettino gli emendamenti dell' altra camera; ma che questa rigetti qualunque bilancio o legge di finanza a cui i deputati aggiugnessero mai condizioni, o come le chiamano gl' Inglesi, *racconciature* (*tacks*): non parlo di quell' uso inglese, che le leggi di finanze sieno presentate alla sanzione regia diversamente dalle altre, cioè direttamente dal presidente della camera dei comuni; è semplice formalità appena da notare; 2. che la camera dei deputati si astenesse essa di proporre e votare qualunque tassa o spesa che non le sia proposta in nome della Corona. Siffatta usanza inglese è indispensabile ad introdurre, per non cedere continuamente a quella velleità che si vede sorgere in ogni camera od assemblea democratica, e quanto più democratica ella è, di votare spiensieratamente qualunque spesa che abbia apparenza o nome di democratica. Oltrechè, come già accennammo più volte, le conquiste parlamentari sul potere della Corona sono oramai sufficienti; gl' Inglesi non ne hanno fatta nè tentata nessuna più da centocinquant'anni; e non hanno fatta nè tentata questa, sono anzi scrupolosi nel lasciare alla Corona l' iniziativa di ogni legge di finanza; lasciano anzi alla Corona questa sola iniziativa. Imitiamo tal prudenza, se vogliamo serbare insieme e la dignità, e la potenza reale della Corona, se non vogliamo cadere in quella bugiarderia della monarchia circondata d' istituzioni repubblicane (1).

« E lasciando il bilancio, veniamo ai progressi delle altre leggi da quella camera dove sono iniziate all'altra, e poi alla sanzione regia. Qui è dove si vede il vantaggio, non solamente di dignità, ma di facilità e prontezza pratica, che nessuna legge (tranne il bilancio) inizii dalla Corona, ma tutte nell'una o nell'altra camera. Votata la legge in una delle due camere inglesi, questa la manda direttamente all'altra con un messaggio. L'altra la discute, e vota

(1) Vedi Erskine May, lib. II, cap. 21.

al medesimo modo che la prima; e se non vi fa emendamenti, la legge è finita nei due terzi, od anzi in tutto, salvo le poche parole della sanzione regia; la quale è data poi a parecchie leggi insieme o in qualche regia seduta, o in una seduta comune per via di commissari regii. Ed ecco nuovamente qui quella mirabile semplicità inglese, che non lascia luogo alle complicazioni ed agli impicci nostri. — Nè relativamente è minore quella semplicità nel caso più complicato che la legge iniziata in una camera sia emendata dall' altra. Questa rimanda allora la legge emendata alla prima con un messaggio. Se la camera iniziatrice acconsente agli emendamenti, di nuovo tutto è finito, salvo la sanzione. Se la camera iniziatrice non acconsente, ella domanda una conferenza. Scelgonsi commissari di qua e di là. Si abboccano; ma non vi si fa altro che presentarvisi dai commissari della camera iniziatrice uno scritto in che sono esposte le ragioni del suo non aderire agli emendamenti. È proibita ogni discussione in questa prima conferenza. Se le ragioni recate dai propri commissari alla camera emendatrice la persuadono a lasciar cadere gli emendamenti, tutto è di nuovo finito, salvo la sanzione. — Se la camera emendatrice non si persuade, allora ella è che domanda una nuova conferenza; essendo regola generale e convenientissima che la domanda di conferenza venga sempre dalla camera che è in possesso del bill o progetto. Allora in questa seconda e *libera* conferenza si discute, e si ammettono proposizioni di sotto-emendamenti, riportati alla camera iniziatrice. — E così via via, se non è bastata questa seconda conferenza, in una terza, quarta, quinta ed anche più, secondo i casi e le importanze. E non è se non dopo perduta ogni speranza di accordo, che l' una camera rigetta un progetto proposto dall'altra (1).

« Non saprei dire, all'incontro, quali sieno peggiori, delle complicazioni, o delle deficienze, negli usi corrispondenti nei parlamenti continentali. Non parlo di quella assurda, inefficace, e, come mi sembra, risibile disposizione della carta francese del 1814, per cui si negava alle camere ogni iniziativa di leggi e si lasciava alla Corona: non solamente si generalizzava così quella mancanza di dignità che abbiamo notata sovente nella iniziativa della Corona, ma si generalizzava, per dirlo con frase francese, a pura perdita; perchè, trovata la legge, fu subito trovato l'inganno; i membri delle camere invece di propor leggi francamente, proposero che si supplicasse la Corona di proporre tale o tal legge, e la velleità legislativa o proponitrice non ne fu scemata per nulla in quel parlamento. Ma corretta tale assurdità in Francia nel 1830, e non imitata altrove, restano pure inconvenienti gravi in tutti i pro-

(1) Vedi Erskine May lib, II, cap. 16.

gressi delle leggi iniziate dalla Corona: 1. quello già accennato della poca dignità che si emendino e rigettino i progetti mandati dalla Corona; 2. quello che il ministerio non sa più che fare di tali progetti emendati; se li rigetta, non ha udita l' opinione della altra camera: se li porta a questa, porta progetti non più suoi, talora contrari a' suoi; 3. ne nascono due modi, due relazioni diverse tra l' una e l' altra camera; i progetti iniziati dalla Corona ripassano nelle mani del ministerio nel passare dall' una all' altra camera, mentre i progetti iniziati in una camera passano all' altra direttamente; 4. e poi principalmente ne viene, che essendo raro naturalmente il secondo caso, le due camere non sentono, non hanno bisogno di quelle relazioni continue e massime non di quelle conferenze usate in Inghilterra; e non si usano perciò quasi mai sul continente. Dove la mancanza di tali relazioni fa restare le due camere estranee, separate l'una dall'altra; e la separazione poi si sa che produce quasi sempre un' alienazione, talora un' ostilità recondita, peggiore quasi delle aperte. — Anche questa è di quelle male usanze, ognuna delle quali basterebbe sola a sgangherare la macchina rappresentativa (1).

« Finalmente è pure buona la forma inglese, cattiva la continentale, nel dare la sanzione regia, colà in seduta regia o almeno comune delle due camere, tra noi senza seduta parlamentare, senza formalità, con una semplice firma del Re apposta pri-

(1) Per arrecare una esperienza italiana della suprema utilità delle *conferenze* tra le due camere, non sarà inutile avvertire che il Parlamento napoletano ebbe a farne prova con ottimo successo nel 1849. La camera de' deputati aveva, usando della propria iniziativa, votate spontaneamente le imposte al governo per più mesi, non essendosi presentato il bilancio: ma nella camera de' pari la legge votata da' deputati fu emendata, e rinviata in tale stato alla camera de' deputati; apparvero i segni di una pericolosa rottura tra le due assemblee in una materia cotanto necessaria ed incapace di dilazione. Allora la camera dei deputati desiderosa di dar pubblico argomento di sua moderazione e del desiderio di conciliare la indipendenza del proprio voto co' riguardi dovuti all'altra camera, deliberò che venisse proposta una conferenza mista di quattordici membri scelti nel seno delle due camere per comporre il dissenso in modo soddisfacente ad entrambe. E ciò fu deliberato, sebbene la camera napoletana dei deputati avesse provvisoriamente adottato il regolamento in vigore della camera Piemontese, dove di tali conferenze non è motto: ma essa riguardò un tal metodo come raccomandato dalla necessità, e nel tempo stesso come legittimo sol perchè il regolamento non lo vietava. Accolta la proposta dalla camera dei pari, i commessari delle due assemblee, che furono persone gravi e capaci, riuscirono a ristabilir l'accordo tra le medesime, e la legge fu votata in una forma identica nella prima e nella seconda camera.

vatamente. — Nacquene la questione, sino a quando sia lecito al Re l'indugiare questa firma, e così la sanzione: se finchè dura la sessione parlamentare, od anche dopo. Alcuni statuti hanno fissato un termine indipendente da quello delle sessioni. Dove non è determinato nulla, è evidentemente indeterminato per la regia prerogativa. Ma è grave inconveniente, e fonte di gravissime contese tra il re e le camere. La forma inglese, tronca ogni inconveniente e contesa. — Ai leggitori benevoli, sarà inutile che io ripeta, esser qui, come in altre solennità parlamentari inglesi, alcune formalità od etichette aristocratiche, non imitabili sul continente.

Leggi private, petizioni ed usi diversi.— «Comprendo in questo paragrafo diverse usanze parlamentari meno importanti forse che non quelle dette finora, e sulle quali passeremo brevemente. Sul continente tutte le leggi si fanno colle medesime forme parlamentari. In Inghilterra ne sono delle speciali per le leggi che essi chiamano private; e così chiamano tutte quelle che non riguardano all'intiero stato, ma a qualunque persona, o corporazione od anche provincia. E qui splende il senso pratico di quella nazione; ovvero, che è lo stesso, la bontà delle usanze venute dalla pratica. Videsi là che siffatte leggi si studiavano e discutevano meno naturalmente che non le generali. E quindi, a lor guarentigia, vi si aggiunsero numerose formalità, di uffizi, e comitati, e registri, e pubblicazioni, e discussioni contraddittorie con gl'interessati, e testimonianze, ed agenti speciali, ed altre ancora che non sono nella discussione delle leggi generali; che parrà contraddizione alle nostre idee continentali. Colà quanto spetta agli interessi particolari non si sa, nè si vuole trattare se non giudiziariamente, o quasi; per gli affari nazionali all'incontro, se ne rimettono all'interesse che si suppone grandissimo ed inutile ad aiutare in ogni mandatario della nazione, ed alla solennità delle discussioni parlamentari.— E forse che un giorno o l'altro si verrà a queste perfezioni parlamentari, anche sul continente. Ma noi ne siamo così lontani, ed abbiamo tant'altre cose da migliorare dapprima, che non parmi dover insistere su ciò. Prima di distinguere i modi diversi di discutere le diverse qualità di leggi, bisognerebbe avere almeno un primo modo buono di discussione: ed io credo che pur troppo noi non l'abbiamo.

Petizioni. — « È regola parlamentare inglese che ognuna di quelle leggi private debba iniziare da una *petizione*. Quindi la moltitudine e l'importanza di queste. Alle quali s'aggiungono altre molto più rare per chiedere una mutazione di legislazione generale, un atto parlamentare qual che si sia. Ma a guarentigia, a salvaguardia delle camere, contro alle petizioni insignificanti od uscenti dalle attribuzioni legislative di esse, è stabilito che ogni

petizione debba essere presentata non solamente da un membro della camera in seduta, ma preventivamente nelle segreterie delle camere da agenti a ciò nominati e responsali. E quindi sono naturalmente scartate colà tutte quelle petizioni portanti lagnanze, o chiedenti impieghi, od altre disposizioni ministeriali, che ci vengono a migliaia ne'nostri parlamenti continentali. Ma perchè già dicemmo di questo noiosissimo abuso e perditempo, passeremo anche su ciò, notando solamente: che sarebbe pur bene pigliare (ne' limiti, s'intende, de' nostri statuti) quelle due usanze di far presentare le petizioni prima dagli agenti nelle segreterie, poi dai membri in seduta; e che, se così si facesse, a noi che non abbiamo le petizioni inizianti i bill privati, non ne resterebbero probabilmente, delle cento, due o tre.

Esattezza e minimum de' membri necessari a deliberare. — « Una usanza imprescribile in Inghilterra, e sempre cercata ma non mai potuta introdurre sul continente, è l'esattezza delle ore parlamentari. Sono impretcribilmente fisse colà, non solamente l'ora della apertura delle sedute, ma quelle di ogni faccenda parlamentare, e così dell'ammissione e dei giuramenti dei nuovi membri, delle discussioni dei bill privati, della presentazione delle petizioni e delle presentazioni e discussioni delle leggi generali. Così pure per l'ore ed i giorni dei comitati. E camere o comitati, raro è colà che non vi si trova chi vi si debba trovare, e s'abbiano a rimandare da un giorno all'altro. Al che conferisce certamente quella esattezza dell'ora e del minuto, a cui sono avvezzi od anzi sforzati quegli uomini viventi in mezzo ad una operosissima civiltà, a cui ci vorran secoli forse prima che ci avvezziamo noi già da secoli avvezzi al dolce far niente. L'esattezza è anch'essa virtù parlamentare necessarissima, e se Dio voglia ci verrà coll'altre. Ma ad essa conferiscono pure parecchi usi inglesi; questo principalmente di non imporla inutilmente, di fissare, sia per le sedute delle camere, sia per quelle dei comitati, o qualunque altra, un *minimum*, o come essi dicono un *quorum* molto basso, dei membri necessari a deliberare. Così, per esempio, il *quorum* necessario per i bill privati, è di 20 soli sui 658 membri. Così pure pei comitati speciali, il *quorum* suol'essere sempre inferiore alla metà e talora al terzo dei membri eletti. Tra noi all'incontro il *minimum* necessario suol essere fissato alla metà, e così è dallo statuto stesso per le deliberazioni delle camere piemontesi. Dovrebbesi scemare almeno per le commessioni, e massime per quegli uffizi, se si conservino, nei quali l'inutilità sentita delle discussioni dirada i membri più scandalosamente che altrove.

Assenze, congedi, demissioni. — « Fissato basso il *minimum* o *quorum* delle sedute delle camere, non sorgerebbero nelle nostre tutti quei numerosi inconvenienti che vi si vedono: i continui ap-

pelli nominali, per verificare il numero de' presenti, le inserzioni penali dei nomi nelle gazzette ufficiali, l'uso invalso di domandar congedi per pochi giorni, talora tre o quattro, di assenza, l'obbligo conseguente di dichiarare la cagione, sia un affare privato, sia un dolor di famiglia, o una breve infermità, e perfino una commessione eletta a giudicare della gravità od anche (vergogna) della sincerità di questi motivi addotti; e peggiori che tutto il resto, le demissioni offerte dai membri, talora assolutamente per non assoggettarsi a tal disciplina, talora anche condizionalmente con questa formola: se non mi date il congedo, io do la mia demissione. Come si voglia preservare la dignità, il credito del parlamento in mezzo a tali e tante sconvenevolezze, io non lo so, nè immagino, nè so come nessuno possa immaginarlo. — Gl' Inglesi non s'impicciano in tali pastoie; deliberando con 20 membri su 658, non succede loro di *non trovarsi in numero;* e quand'anche succede, tirano innanzi, la deliberazione non diventa illegale, fino a che non è avvertita formalmente la mancanza colla protesta di uno dei presenti. Tanto peggio per il membro che è assente od inesatto all'ora di un affare che interessi lui personalmente, o per li suoi mandatari; e tanto peggio per il partito destro o sinistro che non sappia raccogliere tutti i suoi membri per le quistioni ad esso importanti! Gl' inglesi non se ne curano. O piuttosto, se ne curano molto meglio che non noi, riducendo la somma e la condotta delle parti a quei pochi capi o duci che dicemmo, i quali si tolgono essi il carico di disciplinare in tutto e chiamare, quando occorre, i loro seguaci; a che sono aiutati da alcuni altri membri chiamati là volgarmente *Frustatori* (*whippers in*). Nè mi si venga a dir qui, esser questa appunto di quelle cose dipendenti dalla grande educazione politica degli Inglesi ed inimitabili tra noi: l'ardore, lo zelo, anche eccessivo delle parti, non manca, non mancherà mai all'Italia per il bene come per il male. Basterebbe, per disciplinare le camere, il disciplinare le parti; e per ciò dividerle, sforzarle, anche materialmente, a dividersi in due sole. Questo è lo scioglimento di molte, quasi tutte le quistioni di regolamento e tattica parlamentare. — Non è mestieri aggiugnere che gli appelli nominali così frequenti tra noi, che se ne fanno talora due o tre al giorno, si fanno molto di rado in Inghilterra. Ed allora si avvertisce parecchi giorni innanzi, affinchè accorrano gli assenti; ma i non accorsi si multano allora. — Quanto alle demissioni, elle non si concedono colà legalmente nè apertamente; chi vuole lasciare il suo posto di membro del Parlamento, si fa dare un carico dalla Corona, la quale ne ha sempre in pronto alcuni insignificantissimi. Non mi garba tal mezzo termine, tal semimpostura. Meglio sempre fare apertamente e sotto il proprio nome, ciò che non è possibile non fare. È impossibile non con-

cedere una dimissione a chi la vuole; concedasi sotto il nome di dimissione.

Processi verbali. — Le sedute s'aprono tra noi colla noiosa ed inutilissima lettura del processo verbale non ascoltata da nessuno. In Inghilterra non hanno processo verbale a modo nostro contenente il sunto dei discorsi; solamente ciò che chiamano *gli atti della camera*, e che contiene le quistioni poste, le votazioni, le deliberazioni. E questi atti, brevi così, si stampano e si distribuiscono da un giorno all'altro ai membri, senza lettura pubblica nè perditempo. Il quale non è, a parer mio, il maggior danno de'nostri processi verbali allungati dal sunto delle discussioni. Questi sunti non sono, non possono essere esatti; niun sunto è tale. Un processo verbale qualsiasi non deve, non può contenere che le formule degli atti, o tutt'al più il dire e contraddire esplicito, posato di ciascuno, come si fa nei dibattimenti giudiziarii, e ne'contratti privati, rileggendo le deposizioni di ciascuno a ciascuno. Ma, come ridurre ad esattezza le relazioni dei dibattimenti parlamentari, quand'anche non fossero più così vivi, così concitati, così complicati ed incrocicchiati, come sono ora tra noi? E come poi farne un sunto giusto, imparziale? Non sarebbe possibile coll'uso inglese dei segretari pagati, non membri, non implicati nelle parti parlamentarie. Peggio che mai coi nostri segretari nominati da una maggiorità, cioè da una parte. — Ma, dicesi, leggendosi tal sunto, gl'interessati possono protestare e far mutare. — E così si fece da per tutto, al nascere di ogni parlamento. Ma poi la noia degli ascoltanti, la moltiplicità crescente di questi richiami, e la impossibilità di farli tutti, li fecero cessare quasi da per tutto, salvo i casi maggiori; ondechè ora ognuno lascia che gli si faccia dire nel processo verbale quanto si voglia, serbando le rettificazioni, anzichè a questo, ai rendiconti più esatti, quantunque inesatti, dei fogli pubblici. Che più? In Inghilterra non si vuole nemmeno un foglio uffiziale, non rendiconto dato per uffiziale in nessun luogo; serbasi l'uffizialità o legalità per ciò solo in che ella è materialmente possibile, cioè per gli atti. Di nuovo e sempre e in tutto verità, esatta verità, nulla che non sia verità. — Finalmente, escluse così le opinioni dei membri da ogni rendiconto officiale, restano naturalmente escluse tanto più le proteste di qualunque sorta. Così almeno ne'comuni inglesi; i Pari all'incontro hanno, fra gli altri, non pochi e non piccioli privilegi personali, questo grandissimo di poter protestare. È resto di aristocrazia, anzi aristocrazia in pieno! Eppure s'imita, e se ne usa ed abusa nelle camere democratiche nostre.

Preghiera. — « Gl'Inglesi incominciano ogni seduta molto più degnamente, a parer mio, con una preghiera. Al momento che si fa, il sergente dell'armi, ha il carico d'avvisarne i membri che sono

ne'comitati e nell'altre sale adiacenti ; e per facilitare tale avvertimento , un solo cordone che mette in tutte le sale muove altrettanti campanelli. Chi si trova alla preghiera, sceglie il posto suo per tutta la seduta, ed ha altri vantaggi.—Ma la preghiera scandalizzerebbe forse i continentali !

Autorità presidenziale. — « I presidenti delle camere inglesi, quello principalmente della camera dei comuni, hanno un'autorità discrezionaria e quasi assoluta , molto maggiore che non i nostri. Così è sempre : la libertà sa assoggettarsi tanto più , quanto è più adulta. Tra noi non si ha fiducia nel presidente , nè a tutta insieme quella corte stessa che lo circonda ed aiuta ; si fanno iscrizioni, liste di oratori che s'impegnano a parlare chi pro , chi contra , chi sopra ogni proposizione; il presidente e tutto l'uffizio sono in ciò poco più che automati. Peggio che mai per impor silenzio nelle occasioni straordinarie e tempestose, od anche nelle ordinarie; a malgrado un campanello (dicesi diventato poco men che campana in Francia), che egli muove di continuo , non si fa silenzio, e meno ordine, ai cenni suoi. Il presidente di 658 deputati inglesi si fa ascoltare ed obbedire , senza uffiziali nè campanello, colla sola sua voce di *ordine* (*order*). — Ma forse anche di così servile obbedienza si scandalizzeranno alcuni.

« Ma temendo di stancare con siffatti particolari, e non potendo ad ogni modo notar qui tutti quelli che sarebbero pur utili a sapersi, io mi contenterò d'aver dato un cenno dei principali, i quali invoglino a studiar gli altri nei trattati fatti a ciò. E passeremo ad un'ultima importante e difficilissima materia.

Giudizi preliminari.—« La materia detta responsabilità ministeriale si risolve in due parti: in che consistono le colpe costituzionali dei ministri e degli uffiziali ministeriali, e come s'abbiano a giudicare; il codice dei delitti e delle pene, e quello di procedura, in tal materia. Il primo non è fatto in Inghilterra nè altrove, e forse non si può fare, ed è forse meglio lasciare indeterminate le colpe traducibili in accuse. — Ma il secondo , il codice di procedura , di che ora abbiamo a dire , è fatto dalle consuetudini del parlamento inglese e di altri, in tal modo che è anzi apparecchiato ad ogni buona imitazione. In tutte le monarchie rappresentative, la ricerca del delitto, la proposizione di accusa, le prime inchieste , e l'accusa stessa si fanno dalla camera de'deputati : e l'audizione dei testimoni, i dibattimenti, il giudizio del fatto e la applicazione della pena dall'altra camera dei Pari o del senato. Ma nei parlamenti continentali queste accuse e questi giudizi furono molto rari, a malgrado la frequenza e la lunghezza delle rivoluzioni sofferte. In Inghilterra, all'incontro, accusa e giudizii parlamentari furono frequentissimi nelle loro rivoluzioni del secolo XVII, e più rari, per vero dire , durante e crescente la tranquillità dei

due ultimi secoli, ma insomma non dismessi mai in niuna grande occasione fino al presente. Anche in mezzo alle loro rivoluzioni, gl'inglesi seppero conservare il loro caratteristico spirito di legalità; e non lo dismisero, non s'assonnarono ai tempi di lor maggior tranquillità e fortuna. Quindi è che qui non abbiamo guari a scegliere tra gli esempi inglesi e continentali, non trovando noi quasi se non dei primi. Tra i quali poi è principale e come classico quello di Warren Hastings, il famoso conquistatore dell'impero britannico delle Indie, chiamato a render conto severo dei mezzi della sua conquista. Basterà quindi accennare brevemente i procedimenti seguiti costantemente in Inghilterra, ed imitabili, quando occorra, dove che sia altrove, con poche mutazioni.

« Gli atti principali di questi gravi e nazionali processi si possono distinguere così: 1. Uno od anche parecchi dei deputati propongono nella loro camera l'accusa, e l' appoggian con sufficienti documenti. Si discute, e si vota. 2. Se l'accusa è ammessa così dai deputati, il proponente o proponenti la vanno a recare alla camera alta; la quale non ha bisogno di null'altro colà per essere impossessata della causa. All'incontro, in alcuni statuti continentali, si attribuisce al principe il diritto di costituire i senati in alte corti giudiziarie. Ma monarchico com'io sono e mi mostro, confesserò parermi tal diritto contrario alla logica ed alla sincerità di tutto il sistema monarchico-rappresentativo. Se il principe può egli solo costituire il tribunale giudice de' suoi ministri o degli altri grandi ufficiali suoi, chiaro è che egli nol costituirà, finchè egli serba que' ministri od altri di lor parte; che anzi s'egli sia uomo di qualche vigore e virile sentire, egli nol costituirà forse mai, per giudicare coloro che non fecero se non secondare la sua volontà; nol costituirà mai, se non nel caso rarissimo, e non bello per lui, che i ministri abbiano sforzata la sua volontà. E questa appunto è probabilmente la ragione massima od unica che con tanto chiasso di responsabilità ministeriale fatto sul cotinente, non si venne all'atto quasi mai; non si venne anzi, se mi serve la memoria, se non una volta in Francia, e nel 1830 dopo mutato il principe, anzi la dinastia; ed una volta in Ispagna, per un fatterello di corte anzichè di Stato. Si dirà forse non giovare, essere pericolosissimo alla monarchia, lasciare in mezzo alle rivoluzioni intiero il diritto di accusare e giudicare i ministri al parlamento, senza intervenzione della Corona. Ma io dico, che se così è, bisogna sospendere interamente il diritto di accusa e giudizio nei parlamenti; che tal sospensione di un diritto costituzionale non sarebbe se non simile ad altre che si fanno anche legalmente nelle occasioni e necessità delle rivoluzioni; e che tali sospensioni sono sempre un male molto minore, che non le insincerità delle costituzioni stesse. Il primo è un male temporario, ed onde si può

guarire; il secondo, uno perenne e di quelli che viziano la costituzione, il sangue, la vita dello Stato. E poi, in nome di tutte le costituzioni rappresentative del mondo, che sono eglino i ministri se non gli scranni o scudi o corazze, a prender essi i colpi diretti contro al principe? E non è ufficio buono di scranno, scudo o corazza, tòrsi di mezzo per iscoprire chi debbono difendere in ogni caso. L'esempio recato del 1830 mostra che quando si rovescian gli uffizi, e si dà al principe il diritto e quindi necessariamente il dovere di coprire i ministri, i colpi diretti a questi vanno poi necessariamente a lui, ed i ministri non possono più coprire i principi. Io non appongo ai ministri che consigliarono i principi donatori de' nostri statuti continentali d'aver pensato a sè stessi; ma fu in tale errore più o meno di preoccupazione del proprio mestiere; que' primi ministri legislatori, benchè non volenti rimaner ministri, pensarono a que' loro infelici successori, destinati a portare il peso ed i pericoli dei primi ministeri costituzionali, e vollero caritatevolmente guarentirli di alcuni almeno fra quei pericoli. Ma non pensarono che li buttavano addosso ai principi fors'anche più compatibili, che scoprivano d'altrettanto la Corona.

« Procediamo all'atto 3. delle grandi cause parlamentari. Insieme e poco dopo dell'accusa recata dai deputati alla camera alta, quelli recano uno scritto contenente gli *articoli*, cioè i punti precisi dell'accusa, ai quali non suole esser lecito aggiungere altri nella medesima causa. È vantaggio, guarentigia dell'accusato; tanto peggio per gli accusatori se non v'attesero bene. L'accusato manda quindi all'incontro le sue risposte documentate alla camera alta, che le comunica ai deputati e ne riceve repliche. Ed intanto si arresta l'accusato e si sostiene in custodia o si rilascia sotto guarentigia di rispondenti, secondo le leggi. — **4.** Appuntato il giorno del giudizio, la camera accusatrice nomina i suoi commissari o *maneggiatori dell'accusa*, e l'accusato i suoi avvocati; si citano i testimoni pro e contro per ordine diretto della camera alta. — **5.** Venuto il giorno solenne ed aperta la pubblica udienza, si legge l'accusa, si leggono le risposte, si discorre dai deputati maneggiatori e dagli avvocati dell'accusato, si odono i testimoni di quà e di là, si fanno, si proseguono e si compiono i dibattimenti con grande solennità; ma, contro al solito suo, rimane il diritto di ultima replica agli accusatori. — **6.** Di rado così grandi cause si compiono in una udienza o seduta. Si rimandano per lo più dall'una all'altra via via cogli aggiornamenti. E se nemmeno con questi non si termina in una sessione parlamentare, l'uso inglese, sancito appunto nel caso di Warren Hastings, è di ripigliare la causa al punto che fu lasciata nella sessione seguente, ed anzi, se occorre scioglimento, nel seguente parlamento. Sul continente parrebbe meglio il continuare le sessioni, finchè fosse

finita la causa. Ma gli Inglesi non hanno fretta mai, e reggono il mondo. — 7. Finalmente viene il giorno del giudizio; e posta dal presidente la quistione di colpabilità su ogni capo di accusa, ogni pari s' alza e colla mano sul cuore risponde « colpevole, » ovvero « non colpevole sull'onor mio ». Si contano i voti, e l'accusato si dichiara colpevole o non. — 8. Nulla è finito, nulla fatto con ciò. Subentra un bellissimo uso e diritto dei deputati, di potere essi soli domandare il giudizio definitivo, l'applicazione della pena, il non soffrire che la camera alta proceda essa a ciò, il riserbarsi così una specie di diritto di grazia in favore del colpevole. La camera alta avvisa solamente l'altra che ella è pronta a giudicare. E se quella procede e domanda il giudizio, l'accusato, già dichiarato colpevole, ha tuttavia diritto di proporre ragioni di respingere il giudizio. Il quale domandato poi formalmente dal presidente dei deputati è pronunziato da quello della camera alta. 9. Nè è finito nemmeno allora in quel benedetto paese della logica e delle sincerità costituzionali; posciachè il re vi ha il diritto regio indestruttibile di grazia, non si pensò colà a toglierlo in nessun caso, nemmeno in questo dove egli corre pericolo in esercitarlo. Vi pensi egli il Re, pesi in sua coscienza quello che fu o non fu impegno di onore e coscienza verso il suo ministro; e se fu, contrappesi la salvezza propria o della dinastia o dello Stato. La costituzione inglese salva il Re da tutto, fuorchè dall' onore e dalla coscienza. Viva la costituzione inglese! — Alcuni statuti continentali pretendendo logizzare, slogizzarono a tal punto di tòrre il diritto di grazia al Re, in questi casi dove egli è interessato. Non lo statuto nostro. E viva anche il nostro statuto!

« Ma i giudizi dei ministri e loro uffiziali non sono i soli attribuiti dall' uso o dagli statuti al parlamento inglese od agli altri. In quello i comuni hanno il diritto di portare ai pari tutti gli alti crimini o delitti i quali non possono essere arrivati dalla legge o che non sarebbero proseguiti da nessun' altra autorità dello Stato. E questo diritto è tenuto per salvaguardia della pubblica libertà, degna di un libero paese e della nobile istituzione di un libero parlamento (1). Sul continente gli statuti sogliono più o meno tutti commettere al senato i giudizi « dei crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato (2), oltre quelli dei ministri ». E questi giudizi secondari, sogliono essere proseguiti, non dalle camere dei deputati, ma da procuratori regii nominati *ad hoc*. E questa nomina, oltre il costituire pure *ad hoc* il senato in alta corte, mi sembra un nuovo atto a costituire in somma un tribunale eccezionale o speciale; uno di quelli che sono pur te-

(1) Vedi Erskine May, pag. 374.
(2) Vedi le osservazioni fatte all'articolo 36.

nuti scandali pessimi de' governi assoluti. Del resto ne giudichino i più periti. Non giureconsulto io, non ho tutto al più se non un po' di buon senso naturale e molto amore alla verità e per ciò alla semplicità delle istituzioni. Ma forse che anche qui questo amore alla verità e semplicità sarà detto semplicità esso stesso! Sia pure: *I plead quilty* ad ogni modo.

« Ancora, e in Inghilterra e sul continente i pari o senatori sogliono essere giudicati dai loro compagni, anche per li delitti comuni (1). In Inghilterra è resto dell'antico diritto feudale di farsi giudicare ognuno dai propri pari. Sul continente è resto di quel resto, attribuzione di dignità ed anche guarentigia d'indipendenza.

« Finalmente, le due camere inglesi esercitano un'altra specie di giurisdizione non usata guari dalle continentali: quella contro agli offensori del proprio privilegio e della propria dignità, sieno estranei od anche membri della stessa camera. Non entrerò nei particolari di queste usanze inglesi, dipendenti dalla loro origine speciale e così meno imitabili che niun'altra sul continente. Dirò solo che sarebbe importante stabilire ed ordinare siffatta giurisdizione in qualsiasi parlamento. Non è dignità che questi proseguano i loro offensori dinanzi a qualche tribunale inferiore. — E sarebbe pure importante che ciascuna delle camere avesse ad eseguire i suoi mandati di arresto o prigionia, un uffiziale giudiziario, a ciò istituito, con grado corrispondente a tali funzioni. Gli Inglesi ne hanno fatto due carichi importanti, sotto i nomi di *usciere della verga nera* presso ai pari, e di *sergente dell'armi* presso ai deputati.

« Finisco per finire, non perchè sia terminata la materia di questo argomento. La quale essendo di particolari più che di massime, non comportava guari transunti, ma piuttosto una serie di osservazioni minute. Nè potei accennare, se non una minima parte di quelle che sarebbero necessarie per formare un buon regolamento interno parlamentare. Ma a ciò sarebbe necessario un trattato speciale e tecnico: nè potevane essere qui il luogo (2) ».

(1) Vedi l'articolo 37 dello statuto.
(2) Balbo, *Della monarchia rappresentativa*, lib. II, cap. 6.

ARTICOLO LXII.

La lingua italiana è la lingua officiale delle Camere.
È però facoltativo di servirsi della francese ai membri che appartengono ai paesi, in cui questa è in uso, od in risposta ai medesimi.

Osservazioni. — In questo articolo non si fa la formale esclusione dei discorsi scritti, nè noi li crediamo esclusi, perchè il legislatore non ne manifestò la volontà, nè riconobbe la necessità di proibire tutt'i discorsi *orali;* sono perciò in pratica presso di noi ed ammessi gli oratori a leggere i loro discorsi.

Ella è però opinione del Bentham che la esclusione dei discorsi scritti debba essere osservata in tutte le politiche assemblee deliberanti.

Il principale inconveniente di cotesti discorsi, lo pone egli nel difetto di nesso e di alcun rapporto cogli altri discorsi. — « Ognuno si persuaderà, scrive egli, che un'assemblea politica è ben diversa da una società di accademici; che il maggior vantaggio di un senato nazionale, e di una pubblica discussione, consiste precisamente in quell'attività degli animi, in quella energia di sentimenti, in quell'abbondanza di mezzi, che produce lo spettacolo di una grande assemblea di persone illuminate, le quali senza riguardo alcuno s'infiammano, si provocano, si attaccano, e che sentendo tutta la forza dell'urto del loro avversario, sviluppano nelle loro difese un vigore che loro era infino allora ignoto. — » Ma si dirà forse che i discorsi preparati sono ordinariamente più profondi, e più ponderati; che l'assemblea per tal modo è meno esposta ad udire opinioni perniciose ed azzardate? Tutt'affatto al contrario. — Esige più lunga preparazione, e meditazione più profonda il parlare a braccio, che lo scrivere con comodo. Esser padrone assoluto del soggetto in controversia, averlo studiato sotto tutt'i rapporti, aver prevedute tutte le obbiezioni; essere in istato di far fronte a tutto, ecco le condizioni necessarie per l'oratore: per contrario, ogni uomo è a portata di schiccherare superficialmente qualche pagina sopra un soggetto già noto. Non pertanto giova lo scrivere, per agevolare la meditazione, per ajutare la memoria, per risparmiare la fatica di ritenere a memoria una serie d'idee (1): si scrive per affidare alla carta quello di che vuolsi

(1) Ci rapporta questo pubblicista, che in Inghilterra, come altrove, il talento distinto della eloquenza è concentrato in un piccolo numero di individui; ma non si tollera il metodo della lettura, il quale moltiplica i discorsi senza moltiplicare le idee; non perciò non

discaricare l'intelletto: in tal guisa non si sa quel che si è scritto, ma bisogna sapere quello che si vuol dire. Si dimandano per curiosità tutti coloro che hanno fatto pruova di talento della eloquenza sulla tribuna dell'assemblea nazionale, perchè mai si ridussero a leggere delle memorie sopra soggetti difficili e complicati: essi ne imputeranno certamente la libertà del tempo, le quistioni precoci, il numero e la varietà delle materie: essi stessi però confesseranno che il sistema dei discorsi scritti è per se stesso vizioso. Cotesto metodo non produrrà mai in un'assemblea politica uomini di gran forza, perciocchè esso favorisce l'inerzia del pensare, ed al pari che l'abitudine di farsi guidare, gitta gli uomini nella indolenza e nel torpore.

Questa dottrina di Bentham è confermata anche da B. Constant nel suo *corso di politica costituzionale*, cap. IV, § 7.

ARTICOLO LXIII.

Le votazioni si fanno per alzata e seduta, per divisione, e per isquittinio segreto.

Questo ultimo mezzo sarà sempre impiegato per la votazione del complesso di una legge, e per ciò che concerne al personale.

Osservazioni. — Il metodo di votare nelle assemblee legislative è giudicato da valenti pubblicisti di somma importanza, non che di grave difficoltà, perchè suscettibile di molte distinzioni, le quali derivano dalla diversità dei punti, o delle quistioni che formano oggetto di discussione.

Contemplano gli scrittori — il voto sulle quistioni; — il voto sulle persone; — il voto semplice; — il voto composto; — la votazione regolare e la sommaria; — la votazione segreta.

Il *voto sulle quistioni*, scrive il Bentham nella egregia sua tattica delle assemblee legislative, ha luogo quando deve adottarsi o

---

si veggono nelle loro discussioni argomentazioni meno forti, nè minor vigore nei loro atleti politici. — Coloro che non hanno il dono della favella hanno l'uso di comunicare i fatti, e somministrare gli argomenti agli oratori abituali, mezzo efficacissimo per farli valere. (Vedi Bentham, *Tattica delle assemblee legislative* cap. XIX.)

Lo stesso si praticava nell'assemblea nazionale di Francia: fu veduto Mirabeau, mentre andava alla tribuna, ed anche sulla tribuna istessa, ricevere delle note che egli percorreva appena coll'occhio senza punto arrestarvisi, e che talvolta incastrava con gran destrezza nel corso della sua aringa. Un uomo di spirito lo paragonava a quei ciarlatani, i quali tagliano in pezzi un nastro, che dopo averlo masticato per poco, lo cavano poi fuori dalla bocca tutto intiero.

rigettarsi una *mozione*. — Il *voto sulle persone* allorchè si deve scegliere una persona per un determinato uffizio. Tra gli esposti casi non vi è però essenziale differenza; infatti votare su di una *elezione* importa votare sulla questione se il tale individuo debba o pur no essere scelto: votare sulla *mozione*, è lo stesso che votare sulla elezione, cioè se il progetto debba essere ammesso o rigettato.—Il *voto semplice* ha luogo allorchè la questione è tale che non debba dirsi altro che *sì* o *no*.—È *composto* allorchè si debbono fare diverse operazioni; come per esempio quando debba scegliersi uno tra più progetti, o tra più candidati. In riguardo a questi due metodi soggiunge il lodato pubblicista, se trattasi di *mozioni* bisogna ridurre la quistione ad una forma semplice, affinchè possa votarsi per lo *sì* da un lato, o per lo *no* dall'altro. Se trattasi di *elezioni*, osserva egli, che il metodo composto è spesso indispensabile. — La *votazione regolare* ha luogo quando si contano i suffragi e se ne conosca distintamente il numero *pro* e *contro*. — La *votazione sommaria* è quella in cui il presidente presenta la quistione, e chiama l'assemblea ad emettere il suo voto col *sì* e col *no*, ovvero per *seduta* o *levata*; ed il presidente giudica qual sia il partito vincitore, e la sua decisione è valida purchè non siavi alcun richiamo.

Divise sono le opinioni dei pubblicisti sul punto se sia miglior sistema di ordinare che la votazione sia pubblica ovvero fatta segretamente.

I propugnatori della pubblicità de'voti, la giudicano l'unico mezzo di sottomettere i votanti al tribunale dell'opinione pubblica, e di contenerli nel dovere col freno dell'onore, supponendo che il giudizio del pubblico sia sempre uniforme a quello che gli sembra essere del suo interesse, e che nel corso ordinario delle cose, discerna qual sia il suo vero interesse.

Ma sarà egli vero che l'opinione del pubblico non possa giammai essere erronea, e gl'individui siano sempre disposti in maggioranza a rinunciare al proprio interesse, l'interesse reale che godono per un vantaggio futuro, e soltanto presumibile? Ad applaudire conseguentemente al suffragio dato pubblicamente da un deputato che col suo voto concorre a falcidiare i mezzi di agiatezza, per cose od opere le quali ancorchè dette di pubblica utilità, generale non ne sarà il vantaggio, ma speciale per determinate classi, o soltanto ad una parte del popolo?

Ove si troverà un popolo di sapienti capace a rettamente e senza spirito di parte giudicare delle misure politiche, e delle legislative disposizioni, quando i migliori ingegni caddero in errore nelle materie di morale e di legislazione?

La pubblicità del voto in un'assemblea legislativa espone l'individuo a subire una censura biasimevole, perchè di *personalità*,

quando che la censura del popolo non deve colpire che l'errore della legge sancita, i mali e gl'inconvenienti che ne derivano; la quale censura senza offendere direttamente il votante, rapportasi al corpo che approvò la legge; ed è giusto che i saggi ed i filosofi possano liberamente denunciare gli errori di leggi improvvide ed ingiuste, e con potenti ragioni dimostrare l'incapacità dei legislatori, l'errore commesso dagli elettori, diremo meglio dal *partito* che nell'elezioni, esce vincitore; è ingiusto che quei membri che diedero pubblicamente il loro voto, sia in favore, che contro un progetto di legge, siano *in nome del popolo* pubblicamente da alcuni *agitatori* travagliati.

Inoltre la pubblicità del voto nelle assemblee legislative presenta un ostacolo indiretto alla indipendenza del deputato nel votare; locchè potrebbe in non rare circostanze verificarsi, cioè quando i *partiti* della moltitudine sono in lotta tra essi; quando traviate sono le idee del *partito* fattosi dominante, o tali giudicate dall'uomo sapiente ed amico dell' ordine; quando sono più rari quei cittadini che, sebbene d'intemerata coscienza, siano talmente d'animo forte a volersi esporre ai sarcasmi ed alle invettive della libera stampa, ed alle conseguenze di quelle eventualità sovente da spiriti fuorviati tentate, col dare pubblicamente quel voto che gli è dalla propria coscienza e secondo i suoi lumi prescritto, quando che emettendolo segretamente può senza tradire lo stesso, e senza spirito di parte o di cortigianeria, giovare allo stato, alla stabilità del governo ed a favorire il miglior benessere dei cittadini.

I più fermi propugnatori della pubblicità dei voti ebbero però a riconoscere la necessità del voto segreto in tutt'i casi nei quali n' è più da temere dalla influenza delle volontà particolari, che da quella dell'opinione pubblica. — Ma questa opinione pubblica come può essere fatta certa, ed in modo assoluto stabilita? — Vorrassi supporre dottrina, saggia previdenza ed uniformità d' interessi nelle masse del popolo? Ora, ognuno ben sa che queste masse sono generalmente dirette dai più astuti, o dagli oratori di piazza, o da persone sovr' esse influenti per mezzi materiali o morali; e queste masse sono impropriamente ed erroneamente chiamate *popolo*, quandochè in dritto politico, il *popolo è il corpo della nazione* in qualsiasi modo diviso, in classi, in collegi e simili, e che riuniti costituiscono la volontà generale, ed il vero e leale spirito della nazione, la quale giammai può esser rappresentata da una *moltitudine* di individui, ancorchè guidata dall'amore dell'ordine, e non da spirito di fazione e di parte.

Ma vediamo ora ciò che in proposito prescrive la legge. — Tre sono i modi di votazione indicati nel surriferito articolo; per *alzata* e *seduta*, per *divisione*, e per *squittinio segreto*.

Il primo metodo, quello per alzata e seduta, è quel modo som-

mario, di cui abbiamo fatto cenno, per contrastare la maggioranza; a questo metodo però sembra che debbasi soltanto ricorrere nei casi in cui è fatto certo che la maggioranza è abbastanza numerosa per potersi apprezzare in un solo colpo d' occhio.

Il secondo metodo, quello di divisione, è quel modo di votare col quale viene constatato e numerato pubblicamente il voto di ciascuno dei membri presenti.

Il terzo metodo, è quello dello *squittinio segreto*, quel modo cioè con cui ogni voto viene deposto *individualmente* e *separatamente* senza che possa apparire per quale *partito* siasi votato.

Quali di questi metodi debba nei contingenti casi essere dalle camere praticato, ciò forma oggetto delle speciali disposizioni del rispettivo loro regolamento interno, le quali disposizioni vennero altrove da noi enunciate.

ARTICOLO LXIV.

Nessuno può essere ad un tempo Senatore e Deputato.

Osservazioni. — Essendo pur chiara abbastanza questa disposizione, ne segue che venendo un deputato nominato senatore, deve provvedersi sollecitamente per la riunione del collegio da cui era stato eletto, onde si devenga alla nuova elezione.

Dei Ministri

ARTICOLO LXV.

Il Re nomina e revoca i suoi Ministri.

Osservazioni. — In un governo libero chiamansi ministri, quei pubblici funzionarii che sono nominati dal Capo dello stato ed ammessi nella di lui confidenza per amministrare un ramo qualunque dei pubblici affari, fargli esatta relazione di quelli che esigono ordini speciali da sua parte, ricevere direttamente questi ordini e farli eseguire. — Ministero poi significa o il complesso delle faccende e delle attribuzioni di ciascun ministro e il corpo, ossia consiglio stesso dei ministri presi collettivamente, o la stessa amministrazione centrale dei pubblici negozii, od anche il luogo stesso ove i ministri tengono la loro sede (1).

---

(1) Vedi Merlin, *Repertorio di giurisprudenza*, alla parola *Ministro*.

Non vi ha governo che non abbia il suo ministero, dappoichè un sovrano non potrebbe da per se solo provvedere a tutti i bisogni dello Stato, ma gli sono indispensabili funzionarii, i quali lo coadiuvano nell' esercizio del sommo potere. Nei governi però retti a monarchia rappresentativa, oltre a questa necessità naturale, bavvi una ragione di necessità politica che astringe il sovrano, cui spetta esclusivamente il potere esecutivo, ad affidare un tale potere ai ministri, che lo esercitano in di lui vece (1). Difatti es-

(1) Se in una monarchia assoluta il Re può dispensarsi di aver ministri che lo rappresentino, se basta ad esso di eligere e di tener segretarii incaricati di ricevere i suoi ordini, di comunicare ai sudditi la volontà del monarca e di provvedere alla prescritta esecuzione, nei governi rappresentativi è d' imperiosa necessità che il Re costituzionale elegga ministri, i quali in suo nome, e sotto la loro responsabilità agiscano in conformità delle leggi, alle quali, teoricamente ragionando, non havvi autorità che sia ad esso superiore.— Ella è perciò massima di diritto costituzionale, che il Re, la cui persona è sacra ed inviolabile, non può esercitare i suoi poteri se non col mezzo dei suoi ministri, dei quali è libera ad esso la scelta, e di dimetterli a sua volontà senza attendere un voto qualunque ad essi sfavorevole, manifestato dalle camere; certo è che il voto della nazione che condannasse la loro amministrazione ed i loro atti, deve essere presso il Re più potente di ogni maggioranza parlamentare, la quale può avvenire che non sempre rappresenti lealmente ed efficacemente il voto generale della nazione, la quale è il giudice severo, e giusto dei loro atti.

Conviene però qui fare osservare la differenza che passa tra il ministro di un Re assoluto, e quella di un governo costituzionale; ed è che nelle monarchie assolute essendo i ministri meri fattori della volontà del sovrano, esercitano essi pure senza alcuna responsabilità lo stesso potere assoluto, velando i proprii loro atti col *sic volo*, *sic jubeo*, del loro padrone, per cui *stat pro ratione voluntas;* quandochè nei governi costituzionali la nazione non potendo avere nel Re una certa e sicura guarentigia dei suoi diritti, perchè è interesse dello Stato che sacra ed inviolabile sia la sua persona, debbono i ministri presentarsi alla nazione stessa quali responsabili tanto dei proprii loro atti, che di quelli del governo medesimo.

Sono perciò i ministri, in un libero governo, pubblici funzionarii responsabili, nominati dal supremo capo dello Stato, ed ammessi nella di lui confidenza, per amministrare un ramo qualunque di pubblici affari, fargli relazione di quelli che esigono ordini speciali da una parte, ricevere direttamente questi ordini e farli eseguire.

Posta la necessità o l'obbligazione in cui trovasi il capo supremo dello Stato di affidare ad agenti responsabili quel potere ch'egli non è in grado di esercitare da se solo, ne sorge il principio di diritto fondamentale, che il Re nomina i ministri e può rivocarli senza essere tenuto a rendere ragione dei motivi che a tal revoca lo abbiano determinato. Questa libertà del Re di nominare e revocare i suoi mi-

sendo il Re proclamato persona sacra ed inviolabile, non presenterebbe, come tale, nello esercizio delle attribuzioni dipendenti da quel potere, una guarentigia costituzionale alla nazione; per cui deve necessariamente valersi dell'opera di ministri responsabili, i quali per così esprimerci, si possono considerare come fideiussori solvibili che il Re presenta alla nazione, per rispondere in faccia alla medesima della sua legale insolvibilità, di modo che l'inviolabilità reale e la responsabilità ministeriale si presentano come due idee correlative moralmente e politicamente indivisibili. Lo statuto, che costituisce il patto fondamentale del novello regno italiano, dichiara espressamente questa responsabilità, e soggiunge che le leggi e gli atti del governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un ministro, ciò che evidentemente rese la creazione ed intervento loro costituzionalmente indispensabile. È quindi facile ravvisare la differenza che corre tra i ministri di un Re assoluto e quelli di un Re costituzionale, in quanto che mentre i primi, quali meri esecutori della volontà del sovrano assoluto, esercitano essi pure senza alcuna responsabilità il potere assoluto, scusandosi in ogni caso col preteso comando del superiore; i secondi debbono costituzionalmente andar soggetti ad una vera responsabilità dei loro atti, e presentare così una guarentigia alla nazione dei suoi diritti, in contracambio della inviolabilità del monarca.—Enguerrand de Marigny, soprintendente delle finanze sotto Filippo il Bello, accusato di prevaricazione presso il suo sovrano, perorando la sua causa dinanzi a quest'ultimo volle caratterizzare il ministro di un governo assoluto dicendo: *Nous en tant*

nistri, è nei governi costituzionali sovente vincolata dalla forza di politiche circostanze. Questa libertà, diciamo, può essergli in certa guisa tolta dal parlamento, o dal partito dominante nella camera, alla quale siano i ministri avversi od invisi; perchè tale è lo stato delle nazioni rappresentate dai deputati, che la supposta *volontà generale* fosse non di rado manifestata da una insignificante maggioranza opposta al ministero; d'onde seguono in danno dello Stato, o quelle crisi ministeriali per le quali il governo deve obbedire a nuovi principii, o seguire quella politica che gli è da un partito, possiam dire impostagli, o prevalersi del diritto dello scioglimento della camera per chiamare il popolo a più saggie elezioni.

Dunque, se in teoria un Re non può essere stretto a revocare un ministero dei cui membri egli conosca la capacità e l'attaccamento ai principii costituzionali, perchè libera ne ha la scelta, questo principio di pubblico diritto puossi riguardare qual mera finzione, quandochè, secondo la pratica costituzionale, la maggioranza fa manifesto al sovrano il voto del cangiamento dei ministri, i quali esser debbano i membri che deve eleggere; quindi è che sotto questo rapporto considerata la prerogativa reale, stabilita nella legge fondamentale dello Stato, non sempre libero ne vediamo l'esercizio.

que ministres de rois, nous en sommes comme les pieds et les mains (1). Questo pretesto, al certo a nulla varrebbe in un governo costituzionale, i cui ministri non sono più semplici consiglieri, ma deliberano ed agiscono anche da loro stessi.

Dalla necessità e dall'obbligazione in cui si trova il capo supremo dello Stato, di esercitare le proprie attribuzioni, deriva naturalmente la facoltà accennata nella definizione che abbiamo data de'ministri, di nominarli e revocarli a suo arbitrio, come sancisce l'articolo 65 dello statuto, sebbene nel fatto le politiche circostanze possano, non di rado, vincolare la libertà del Re a tale proposito.

I ministri possono essere scelti fra' membri dell' una e dell'altra camera, ma in tal caso non vi hanno voto deliberativo se non quando ne sono membri. Essi vi hanno sempre l' ingresso e debbono essere sentiti sempre che lo richieggono, giusta l'articolo 66 dello statuto. Ma non è a pretermettersi che in Francia si mise in dubbio la convenienza di lasciare al Re la facoltà di sceglierli frai membri dell'Assemblea Nazionale; e di fatto venne tolta al Re questa facoltà con la legge del 1791, pel timore che si aveva di una eccessiva influenza, che potessero i ministri esercitare sull'assemblea stessa, e perchè da altro canto pareva contrario al principio costituzionale della separazione dei poteri, la cumulazione del mandato legislativo colle funzioni ministeriali.

Non è fuor di proposito, nè riesce inutile accennare a due quistioni che si agitano dagli scrittori in ordine alla responsabilità ministeriale.

1.° La responsabilità ministeriale si estende essa a tutti gli atti del potere esecutivo? — Lo statuto espressamente non dice se in tutti questi atti sia richiesta l' opera de' ministri, ma come si è accennato, stabilisce che le leggi e gli atti del governo non han vigore se non sono muniti della firma di un ministro, senza fare alcuna distinzione. — Secondo l' opinione di Laferriere, si deve fare una eccezione alla responsabilità ministeriale in quanto al comando delle armate di terra e di mare, al diritto o dovere di convocare le camere, alla facoltà di sciogliere quella dei deputati, di nominare i ministri e di far grazia; atti questi ch' egli qualifica essenziali alla sovranità costituzionale, per distinguerli dagli altri che esso appella semplicemente naturali, e senza dei quali l'idea della monarchia costituzionale potrebbe sussistere. Altri però, avuto riguardo alle assolute e generali disposizioni dello statuto, opinano che la responsabilità in discorso si estende a tutti gli atti del potere esecutivo, meno per ciò che riguarda il comando della forza armata e la nomina dei ministri, che spettano esclusivamente

(1) Vedi Borreau *français*, tom. 1.

al Re. Quel comando è un atto essenzialmente personale che esclude le formalità e le finzioni del diritto, ed in conseguenza la surrogazione dei ministri; la nomina poi dei ministri specialmente quando trattasi di tutto il ministero, al Re pare unicamente appartenere; nè per conseguenza i ministri possono essere responsabili del comando preso dal principe sulla nomina de' loro successori.

2.° È ella cosa opportuna, utile e politica fare una legge speciale che regoli la responsabilità dei ministri, determinando gli atti che costituiscono il delitto di tradimento per cui essi possono venir messi in istato di accusa e giudicati? La carta costituzionale francese del 1830, dopo avere nell' articolo 69 stabilito che i ministri non potessero venire accusati che per tradimento o concussione, soggiungeva che una legge particolare avrebbe provveduto nel più breve tempo possibile alla responsabilità ministeriale. Inerentemente a questa disposizione, il governo sottomise varii progetti alle camere, dei quali nessuno venne adottato, e presso di noi, come in Francia, manca una legge di tal natura. Alcuni autori lamentano questo difetto nella legislazione; ma è da avvertire che se questa legge non venne ancora fatta, la ragione di ciò procede dalle seguenti principali considerazioni.

I ministri hanno in loro potere tanti mezzi, tante occasioni loro si presentano per arrecar danno, la loro influenza è sì estesa, che quando venisse stabilito che i ministri non potessero essere responsabili che di quegli atti formalmente previsti e determinati da una legge, l'accusa ed il giudizio non potrebbero aver luogo; sarebbero sempre o prematuri o tardivi, e troverebbero sempre o un ministro innocente od un ministro già troppo forte da non dover temere alcuna conseguenza penale.

Non è già un fatto particolare ed isolato, ma l' insieme degli atti ministeriali che solo può svelare lo scopo cui tende il procedere del ministero; e quell' atto che considerato isolatamente pare incensurabile, può essere un elemento di prova della colpevolezza dei ministri quando si consideri in rapporto con molti altri e con molte altre circostanze, ond'è manifesto che il giudizio che vuolsi portare sopra un ministro è ad un tempo un atto di giustizia ed un apprezzamento politico dello insieme dei fatti ministeriali.

Sarebbe mera leggerezza l'affaticarsi in descrivere minutamente un certo numero di fatti speciali, il farne i soli capi di accuse possibili, e poi immaginarsi che un ministro che ha tanti mezzi in suo potere per celare lo scopo del suo operato, venga a commettere uno di quei fatti che costituiscono un delitto.

Queste considerazioni provano, secondo il Rossi (1), che non è possibile la legge di cui si tratta, senza rinunciare alla difesa dello

(1) Vedi Pellegrino Rossi, *Trattato di diritto penale*, cap. 27.

Stato; che anzi questo autore crede che per rendere responsabile un ministro in forza della responsabilità politica, bastano semplici atti preparatori, segnando in ciò un'eccezione alla regola generale del sistema penale, che esclude l'imputabilità degli atti medesimi.

Alla camera dei deputati spetta il diritto di accusare i ministri e di tradurli dinanzi al senato, ch'è costituito in alta Corte di giustizia con decreti del Re, giusta gli articoli 36 e 47 dello statuto.

In ordine alla pena da applicarsi ai ministri riconosciuti colpevoli, gli scrittori comunemente propongono che la medesima non debba essere irreparabile ed assai grave, ma debba essere mite, come per esempio, sarebbe la pena dell'esilio. Niun dubbio poi che spettando al sovrano la facoltà di far grazia e commutare le pene, egli può usare di questo sovrano attributo anche a favore dei ministri giudicati e condannati dal senato.

I ministri sono i supremi direttori dell'amministrazione generale dello Stato; la loro azione, dalla sede del governo in cui si trovano, e per così dire dal centro del Regno, si deve estendere su tutti i punti del territorio, ed è necessario che incontri degli altri agenti locali che la ricevano e la esercitino in loro vece, come ufficiali e rappresentanti del governo, che il Re nomina e revoca sotto la responsabilità degli stessi ministri. Il complesso de' ministri, che dicesi Consiglio de' ministri, gabinetto o ministero, rappresenta per intero l'azione esecutiva del governo; ciascuno poi rappresenta quel ramo di esecuzione che gli venne specialmente affidato.

Spetta al Capo del potere esecutivo distribuire gli affari fra' diversi ministeri pel più facile esercizio del potere medesimo; il loro numero e le attribuzioni loro non ne sono invariabilmente fisse e determinate per legge. È noto che di questa facoltà si è talvolta più che largamente usato dai sovrani, tal chè, al vedere così spesso rimpastare i dicasteri ministeriali, secondo le convenienze dei personaggi politici, si venne fino a contestare alla Corona una tale prerogativa. Ora però tale prerogativa è incontestabile; di più, essa è utile al libero andamento del governo. In quanto agli abusi, le camere hanno il mezzo di reprimerli ed anche di prevenirli, poichè in sostanza (ed è questo uno dei gran pregi del governo rappresentativo) non vi ha una sola prerogativa della Corona, il cui esercizio non vada congiunto a quello delle prerogative costituzionali delle camere.

Si usa talvolta nominare dei ministri che i francesi dicono, come noi pur diciamo, *senza portafoglio*, vale a dire senza speciale assegno di ministeriali attribuzioni, per dirigere semplicemente, consigliare, avvalorare di loro presenza, del loro credito, delle loro cognizioni il consiglio. Sono tutti uguali fra loro i ministri; e solamente per facilitare le deliberazioni quando si riuniscono fuori della presenza del Sovrano onde mantenervi l'ordine, viene

scelto tra essi e nominato dal Sovrano istesso, un Presidente così detto del *Consiglio dei ministri*.—È però qui da notarsi che la crea-zione dei ministri senza portafoglio ha l'inconveniente di non porre tutt' i membri del gabinetto in condizioni uguali in quanto alla responsabilità personale, non partecipando quei ministri che alla responsabilità collettiva di tutto il ministero.

Lo scompartimento del ministero e la distribuzione del lavoro amministrativo, sebbene dipendano da molteplici circostanze in cui può versare il paese, secondo i tempi, tuttavia nell'ordine logico vanno soggetti a certe regole, che non si possono dimenticare senza inconvenienti e senza esporre il paese al sacrifizio d'inutili spese. Niun uomo vuol essere caricato oltre le ordinarie sue forze. Se non vi fossero sufficienti ministeri, ne soffrirebbe la pronta spedizione degli affari; se poi fossero troppi, le operazioni del potere esecutivo mancherebbero di quello insieme ch'è loro necessario, e verrebbe pure rallentata l'azione amministrativa.

Ad oggetto di dare una idea generale dell'amministrazione centrale del nostro Stato, riferiamo per sommi capi le disposizioni dei vari regolamenti all'uopo emanati, specialmente quelle contenute nel decreto reale del 5 luglio 1860, che sono per la maggior parte in vigore, e che lo debbono sempre essere, richiedendole ogni bene ordinato governo, di qualunque forma esso sia, procurando di attenerci a quanto ha fondamento nella natura stessa delle cose, che per ciò ci è in gran parte comune colle altre nazioni che hanno una regolare amministrazione, e che non potrebbe, se non assai difficilmente, andar soggetto a considerevoli variazioni o mutamenti.

Attualmente presso di noi il numero dei ministeri, (che anteriormente alla promulgazione dello statuto appellavansi *segreterie di stato*) è il seguente:

1. Ministero degli affari esteri;
2. Ministero dell'interno;
3. Ministero della guerra;
4. Ministero di grazia e giustizia, e de'culti;
5. Ministero delle finanze;
6. Ministero dell' istruzione pubblica;
7. Ministero della marina;
8. Ministero dei lavori pubblici;
9. Ministero dell'agricoltura, industria e commercio.

Pria però di delineare le attribuzioni più essenziali di questi singoli ministeri, dobbiamo far notare come vi siano degli atti che per la loro importanza possono essere solo deliberati da tutt'i ministri riuniti in consiglio. — Così richiedesi una deliberazione comune per le quistioni di ordine pubblico e di alta amministrazione; pei progetti di decreti organici; conflitti di giurisdizione tra

l'autorità giudiziaria ed amministrativa, e quelli di attribuzioni fra' varii dicasteri; proposizioni alle sedi vescovili ed arcivescovili, e le nomine alle alte cariche dello stato; e così dei senatori del regno, dei ministri presso le potenze estere, dei primi presidenti di cassazione, di corte di appello, de'procuratori generali, dei presidenti, consiglieri o refendarii del consiglio di stato; del presidente, dei consiglieri e dei ragionieri della corte dei conti; dei prefetti, dei comandanti delle divisioni militari, dei segretari generali e dei direttori generali dei ministeri. Ed ai ministri riuniti in consiglio spetta pure il deliberare sulle demissioni volontarie, revoche, sospensioni, giubilazioni di questi alti fonzionarii, come ancora sulla concessione di decorazioni ed autorizzazione di portar quelle accordate dalle potenze estere.

Indipendentemente da ciò passando a trattare delle attribuzioni dei singoli ministri, osserviamo come alcune sieno comuni, altre speciali a ciascheduno di essi. — È comune a tutti il provvedere nella rispettiva sfera sulla posizione del personale del proprio dicastero, e degli uffizii che ne dipendono, proporre la nomina di quei funzionarii pure attinenti al proprio dicastero, pei quali è richiesto il voto collegiale dei ministri; amministrare gli stabilimenti dipendenti dal proprio dicastero, presentare le leggi e proporre i regolamenti riflettendo il proprio ramo di amministrazione; compilare il proprio bilancio sì attivo che passivo, presentare infine al parlamento il progetto di opere nuove straordinarie, per le quali sia necessaria la preventiva approvazione per legge, e ciò tutto previo sempre il voto collegiale di tutti i ministri, ove ne sia il caso.

Ecco ora un quadro sommario e sintetico delle attribuzioni speciali di ciascun ministero.

Il ministero degli affari esteri è incaricato di rappresentare il governo presso le potenze estere; di tutelare l'interesse dello Stato verso le medesime; di stipulare trattati e convenzioni colle potenze stesse; di proteggere all'estero i regnicoli e di promuovere le pratiche relative alle successioni che vi si aprono in di loro favore.

Il ministero degl'interni, ch'è certamente il più importante di tutti, ha nelle sue attribuzioni l'alta sorveglianza politica dello stato, la sicurezza pubblica e l'esecuzione stessa della costituzione e delle leggi relative alla divisione ed organizzazione amministrativa dello Stato. Sono pertanto fra gli oggetti di questo ministero l'esecuzione della legge sulla pubblica sicurezza; la sorveglianza sulle vetture pubbliche, stampe, giornali, feste nazionali, teatri e pubblici spettacoli; le elezioni politiche ed il parlamento nazionale; le pubbliche amministrazioni locali e le relative elezioni; la guardia nazionale, salvo la mobilizzata; la sanità pubblica; le

opere pie e gli stabilimenti di pubblica beneficenza ; le carceri giudiziarie, esclusa la polizia delle medesime , la quale viene attribuita al ministero di grazia e giustizia.

Il ministero della guerra ha nelle sue attribuzioni l'ordinamento ed arruolamento dell'esercito; il materiale di guerra; la guardia nazionale mobilizzata ; gli stabilimenti di educazione e le scuole e gli ospedali militari.

Il ministero di grazia e giustizia e dei culti provvede, per mezzo dell'ordine giudiziario, all'amministrazione della giustizia penale e civile, all'esecuzione delle leggi sui procuratori e sul notariato. Sono eziandio fra gli oggetti di questo ministero lo stato civile, le proposizioni per condono, commutazione o diminuzione di pena; la materia beneficiaria e giurisdizionale ecclesiastica ; l'*exequatur* delle provvisioni pontificie ; l'economato generale; le nomine a vescovadi, previa deliberazione in consiglio de' ministri. È però a notarsi che questo ministero mutò il suo nome di ministero di grazia e giustizia ed affari ecclesiastici in quello di *grazia e giustizia e dei culti*, per assumere anche quelle attribuzioni che hanno tratto alle relazioni dello stato con gli altri culti tollerati ; e ciò in omaggio del principio della libertà di coscienza.

Ministero delle finanze. — Presiede all' esazione delle imposte dirette ed indirette (salvo quelle specialmente affidate per l' opportunità del servizio ad altri dicasteri); fa il necessario assegnamento e distribuzione di fondi alle casse e tesorerie dello Stato; amministra il patrimonio nazionale, forma e presenta in ogni anno al parlamento il bilancio generale ed i provvedimenti finanziarii che crede opportuni di adottare per conseguire il pareggio cotanto desiderato degl'introiti e degli esiti, senza gravare ulteriormente e di troppo i liberi cittadini ; tali sono in massima le cardinali attribuzioni di questo ministero.

Il ministero dell' istruzione pubblica. — Cura la diffusione ed il perfezionamento della istruzione scientifica e letteraria, la educazione della gioventù e l' incremento delle belle arti. Ha perciò sotto la sua dipendenza le università dello Stato, i licei, i ginnasii ed ogni scuola sì per gli adolescenti che per gli adulti (eccettuate le teoriche) gl' istituti dei sordo-muti , le accademie , le scuole di belle arti. Sorveglia l'insegnamento privato e quello a carico dei comuni o di altre amministrazioni ne' limiti portati dalle leggi. Approva i libri ed i trattati destinati al pubblico insegnamento.

Ministero di marina. — Sono fra gli oggetti principali di questo ministero : l' arruolamento marittimo , l'ordinamento dell' armata navale e degli equipaggi di marina , i lavori dei porti compresi fra le opere militari ; il materiale da guerra marittimo , gli stabilimenti di educazione e scuole di nautica militare; la giustizia militare marittima, i lazzaretti, gl'invalidi di marina, i bagni ma-

rittimi, la marina mercantile, la sorveglianza sulla esecuzione delle leggi concernenti l'iscrizione marittima, la costruzione dei bastimenti ed ogni altra cosa che abbia tratto alla navigazione; il consiglio di ammiragliato, ed i consolati di mare.

Ministero dei lavori pubblici. — A questo ministero appartiene la divisione e l'iniziativa in generale delle opere che si eseguono a carico dello Stato come le strade nazionali sì ordinarie che ferrate, i canali sì d'irrigazione che di navigazione, il regime e la polizia delle acque pubbliche, e così dei fiumi, torrenti, laghi, rivi e canali di scolo artificiale; gli edifizii pubblici, esclusi quelli dei ministeri della guerra e della marina; ed i telegrafi e le poste, sono altrettanti oggetti dipendenti da questo ministero.

Ministero di agricoltura, industria e commercio.—È nelle attribuzioni di questo ministero tutto quello che può concorrere a migliorare ed accrescere queste tre fonti della nazionale ricchezza. E così lo studio e la preparazione delle leggi relative, le scuole tecniche, le esposizioni agrarie e industriali, le proposizioni di opere di dissodamento e d'irrigazione, le accademie, le società di agricoltura, le colonie agrarie, i musei, rientrano nelle attribuzioni del ministero medesimo. Sono pure ad esso affidati i seguenti oggetti: il regime dei boschi e delle selve; l'ordinamento della polizia rurale, la caccia, la pesca fluviale; le camere di commercio; le borse di cambio e di commercio; i pesi e misure; le zecche ed il marchio sugli oggetti di oro e di argento; la statistica generale del regno ed in ispecie la statistica agraria, industriale e commerciale.

Determinate e classificate in tal modo le varie attribuzioni di ciascun ministero, è necessario ora di qui accennare gli obblighi a cui van soggetti e sono tenuti ad adempiere i ministri sotto un governo rappresentativo, che come testè notammo, esse sono ben differenti e diverse da quelle che hanno i ministri subordinati esclusivamente al *potere assoluto*.

Nelle monarchie costituzionali due sono i cardini sui quali poggia l'ordine pubblico e l'interesse generale dello Stato; l'inviolabilità del re, e la responsabilità de' ministri. Altro in fatti è il potere del capo dello Stato, avuto riguardo alla sua persona; altro il potere esecutivo che il Re esercita per mezzo dei suoi agenti che sono i ministri. Questa separazione della persona del monarca, dal potere che gli viene attribuito dalla costituzione, è talmente necessaria, che tolta e cessata l'inviolabilità della persona reale superflua sarebbe la decretata responsabilità dei ministri (1).

(1) Questa separazione del *potere esecutivo dal potere ministeriale,* veniva saggiamente ideata da B. Constant, e giudicata come mezzo necessario per la tutela della inviolabilità del monarca e della naziono.—Vedi più ampiamente l'opera intitolata *Politica costituzionale*, cap. 2 e 3.

Ora di questa responsabilità dovendo noi ragionare, domandiamo se doveva bastare al fondatore dello statuto del regno di stabilire il principio che i ministri sono responsabili senza indicar poi i casi ed i fatti costitutivi della loro responsabilità, e della applicazione della reale sanzione contro i ministri? — Se male noi non ci apponiamo, si volle lasciare morta la verità del principio per le difficoltà che presentavansi alla mente del legislatore nella formazione di una legge speciale che ai varii casi ne additasse l'applicazione, e per queste difficoltà o positive o politicamente supposte, è muto il codice delle monarchie costituzionali.

Non sono determinati i fatti o le ommissioni per cui un ministro contrae la decretata responsabilità; fu costituito il giudice che deve conoscere dell'accusa; nulla fu dichiarato in quanto ai casi nei quali può aver luogo; e secondo una stretta interpretazione dei termini dello statuto, sembra che alla sola camera dei deputati spetti il diritto di accusare i ministri (1).

Imprendiamo perciò noi lo esame del principio che con tanta sterilità di termini figura nel patrio statuto; principio che essendo un necessario correlativo della sancita inviolabilità del Re, con più sacro criterio si sarebbe dovuto stabilire quale immediata conseguenza di essa, essendo, come dicemmo, queste due disposizioni di ordine morale l'una correlativa all'altra; nè logicamente ragionando, le due tesi dovevano formarne una sola, una sola essendo l'idea costituzionale: la responsabilità de'ministri deve necessariamente esistere, perchè sacra ed inviolabile è la persona del Re (2).

Noi presenteremo qui talune osservazioni a questo riguardo, riserbandoci di più ampiamente discorrere sopra questa responsabilità nel commentario che anderemo a fare nel seguente articolo dello statuto, ove vien precisamente dichiarato essere i ministri responsabili.

Non volendo noi supporre che dichiarandosi i ministri responsabili in questi termini si contenga una disposizione nel fatto e nell'applicazione illusoria, di mera forma e di nessun effetto; noi dobbiamo domandare, ed esaminare quali atti siano, od esser debbano in questa responsabilità compresi. Si estenderanno essi alla usur-

---

(1) È detto nell'art. 36 dello statuto. « Il senato è costituito in « alta Corte di giustizia con decreto del Re per giudicare dei crimini « di alto tradimento, e di attentato alla sicurezza dello stato, *e* « *per giudicare i ministri accusati dalla camera dei deputati.* — Vedi le osservazioni fatte qui innanzi a questo articolo.

(2) Più logica e più esatta era in questa parte la redazione della costituzione di Francia del 1830, nella quale, dopo essersi prescritto che *la persona del re è sacra ed inviolabile.* soggiungevasi nello stesso art. 12, *i ministri sono responsabili.*

pazione, ed all'esercizio di un potere che i ministri non tengono dalla legge, ovvero soltanto sul cattivo impiego del potere legale loro attribuito, e sugli atti dalla legge autorizzati?

Se la responsabilità colpisce tutti gli atti illegali, ne seguirebbe che tutt' i delitti privati dei ministri si troverebbero compresi nella sfera della responsabilità, e sarebbe necessaria un' accusa autorizzata dalla camera dei deputati per ogni fatto qualificato crimine o delitto dal codice penale; può ognuno giudicare della assurdità di una tale ipotesi, perchè non occorra discendere a ragionarne.

Ma se la responsabilità dipende dal cattivo uso di un potere autorizzato dalla legge, è opinione del Constant, che debbansi in tal caso distinguere gli atti fatti dal ministro contro la legge, da quelli praticati in virtù di una legge, e pensa che nel primo caso il ministro non possa essere giudicato che qual colpevole ordinario; nel secondo caso, responsabile soltanto come pubblico funzionario (1).

Più certa e più positiva giudichiamo la dottrina spiegata dal Trolley nella parte in cui distingue la responsabilità criminale dalla civile. Infatti non debbono confondersi i delitti ministeriali coi delitti privati o personali; cioè i delitti che il ministro commette nello esercizio delle sue funzioni, ed i delitti che non hanno con esse relazione alcuna.

Ma quali sono, o dir si possono delitti ministeriali? Nulla dicesi nella patria legislazione: 1. tutt' i delitti commessi dai ministri contro la sicurezza della nazione e la sicurezza del regno; 2. qualunque attentato contro la libertà e la proprietà individuale; 3. qualunque attentato contro il libero esercizio dei diritti accordati ai cittadini dallo statuto; 4. qualunque impiego dei fondi pubblici che non sono stati dal potere legislativo consentiti, e qualsiasi mal uso del pubblico danaro da essi fatto o favorito; 5. l'inesecuzione per parte di essi delle leggi e dei decreti reali, o dei regolamenti di pubblica amministrazione; 6. ogni atto del governo da essi firmato, dichiarato incostituzionale dal potere legislativo, non che gli ordini particolari da essi medesimi dati, se contrarii alla costituzione, od alle leggi.

Queste disposizioni che il popolo francese, per mezzo dei suoi rappresentanti, decretava nei suoi atti fondamentali del nuovo governo, non dovevano certamente essere soppresse nelle nuove leggi fondamentali del regno costituzionalmente stabilito; nelle materie criminali tutto dev' esser chiaro e preciso; ma opponendosi quel sistema arbitrario a cui nel fatto mirano e legislatori e ministri;

(1) Vedi Constant, *Della responsabilità de' ministri*, cap. 1.

con politica idea giudicarono di dire tutto e di dire nulla con la nuda dichiarazione della responsabilità dei ministri (1).

Convengono però generalmente i pubblicisti, che tra' delitti ministeriali si debbono comprendere i tre seguenti casi: la *concussione*, cioè quando il ministro impiega la fortuna pubblica in vantaggio della privata; la *prevaricazione*, la quale ha luogo ogniqualvolta scientemente compromette gl' interessi dello Stato o col vietarne le leggi, o col non farle eseguire, o coll'abuso dei poteri legalmente attribuiti; il *tradimento*, ossia l'attentato contro la persona del Re, del reggente, o dei membri della famiglia reale, o contro la costituzione del regno, o contro la sicurezza interna ed esterna dello Stato. Base adunque della responsabilità dei ministri è ogni atto illegale per cui la sicurezza o la fortuna pubblica rimangono compromesse od anche lesi gl' interessi privati.

Quando diciamo che ogni atto illegale praticato da un ministro determina la di lui responsabilità, intendiamo non solo ogni atto firmato dal Re, e controfirmato dal ministro, ma quello ben anche firmato dal solo ministro; ommessa anzi la distinzione tra gli atti *scritti* e gli ordini *verbali*, poichè anche l'ordine verbale può essere illegale e contenere un'attentato alla costituzione, una prevaricazione, una colpa diretta al sovvertimento dei costituzionali diritti e dei principii del governo.

Che diremo dei *fatti* e delle *ommessioni?* Niun dubbio che di quelli e di queste sono i ministri responsabili; assurdo certamente sarebbe che quelle regole che moderano il diritto privato fossero nulle qualora trattasi del diritto pubblico, della salvezza, o della rovina comune; come potrà essere libero da responsabilità quel ministro, che lascia le leggi ineseguite, senza difesa una frontiera od una fortezza minacciata dal nemico; formarsi sollevazioni, che non si adopera a prevenire trambusti, o la guerra civile; che lascia vuoti i magazzini dello Stato, trascurandone l'approvigionamento onde sollevare il popolo travagliato dalla fame; che omette di agire quando il bene dello stato o la pubblica tranquillità lo comandano, e passa in silenzio sulle cose di alta rilevanza e di comune interesse? Se dalla responsabilità si cancellano casi di questa specie, tanto varrebbe di lasciare liberi alla frode i mezzi i più facili ed i più sicuri.

(1) Nelle costituzioni francesi del 4 giugno 1814 e del 1820, erasi formalmente prescritto che si sarebbe provveduto con legge organica riguardo alla responsabilità dei ministri; ma puossi tuttora domandare dove mai riscontrasi questa legge, quando venne proposta ed a qual parlamento? Quali potentissimi motivi, quale impero di circostanze hanno potuto assolvere il Re ed i ministri dal dover presentare il progetto alla camera ed a questa di tollerare l'inerzia ministeriale?

Quella responsabilità dobbiamo ora indicare che dovrebbe verificarsi in materia di crediti o supplementarii, o complementari, o straordinarii. È legge fondamentale del regno, che *nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle camere e sanzionato dal Re.*

Ma le leggi di finanza suppongono i casi nei quali dannosa sarebbe l'applicazione rigorosa della riferita disposizione, e che un ministro può credersi in circostanze tali da eccedere i limiti del proprio bilancio, e di abbisognare perciò di un *credito supplementario;* è pure vietato al ministro di finanze di autorizzare pagamenti eccedenti la somma stanziata, salvo nei casi straordinari ed urgenti, ed in virtù di decreti da essere convertiti in legge nella prima sessione delle camere; se la legalità di questa misura è positiva, poichè anche nello stato normale di un governo possono verificarsi circostanze nelle quali il bene dello stato imponga di provvedere ad urgenti bisogni, non ne segue che un ministro tenga la pericolosa facoltà di aprire in forza di decreti, crediti supplementari e straordinarii, senza esporsi a contrarre la ben certa responsabilità, poichè negli accennati casi, senza questa responsabilità, lo stato dell'erario sarebbe troppo sovente incerto e vacillante. Or dopo di aver dimostrato, come dice Hello, che la responsabilità ministeriale non è che una parola (*la responsabilité n'est qu'un mot*), dopo che per difetto di legge organica, nulla nei contingenti casi è la decretata responsabilità dei ministri, e morta dobbiamo dire l'autorità del principio tutelare dei diritti della nazione e dei cittadini, parrà ad alcuni superfluo ogni più esteso ragionamento sovra l'applicazione di un principio vuoto di autorità, e se potente in diritto, nel fatto nullo. Brevi osservazioni vogliamo però aggiungere alle sin quì fatte, sulla sterilissima sanzione della responsabilità ministeriale.

Dispone lo statuto all'art. 47 che *la camera dei deputati ha il diritto di accusare i ministri del Re e di tradurli dinanzi all'alta Corte di giustizia.* Quest'accusa può unicamente colpire, secondo i principii e le sovra premesse osservazioni, i delitti che chiamansi ministeriali; ma parer deve certamente assurdo che, per accusare un ministro del delitto di ratto, di omicidio, di furto o di qualsiasi altro delitto, di cui ogni privato cittadino può rendersi colpevole, sia necessario il voto della camera, perchè il privato offeso o danneggiato possa ottenere quel compimento di giustizia che gli è dalla legge attribuito, e vedere il suo offensore ministro colpito dalla pena stabilita pel commesso delitto.

La tesi contraria fu però in Francia sostenuta da Trolley, il quale porta opinione che la disposizione per cui i ministri possono soltanto essere messi in istato di accusa dalla camera dei deputati sia applicabile ad ogni specie di delitti, sebbene non dipendenti da

atti e fatti ministeriali, purchè veruna distinzione contenga la costituzione.—*Dal momento*, scrive egli, *dal momento in cui si rendono i ministri responsabili sia criminalmente, sia civilmente, e la costituzione non distingue cosa alcuna, è alla camera dei deputati il decretare la loro messa in accusa, è alla camera de' pari a giudicarli;* e contro l'eccezione che l' accusa non è mossa dalla camera, ma da un cittadino, risponde: *che la camera autorizzerà l' istanza, e lascerà all' attore la cura di accusare i ministri dinanzi il senato* (1).

Il nostro statuto all' art. 36 sottrae i ministri dal giudizio dei tribunali criminali per gli atti commessi nella loro qualità di ministri; ond' è che i tribunali non possono prendere cognizione degli atti medesimi nemmeno dopo che il ministro rientrò nella classe di privato cittadino. Questo principio consacrava la Corte Reale di Parigi con arresto del 22 marzo 1829 (2) coll' avere questa Corte stabilito, che *il ministro, cioè il primo degli amministratori dopo il Re, non è tenuto a comparire, nè a render conto della sua condotta avanti un tribunale civile:* massima questa che taluni ravviseranno evidentemente, nella sua applicazione, condannata dai più santi principii di giustizia e di equità, e forse anche scritta più a tutela degli arbitrii di un ministro, che del cittadino che trovasi vincolato coll' esercizio giuridico di quelle azioni, per le quali gli fu ingiustamente arrecato danno nella proprietà o nella persona.

Checchè dir si possa di questa responsabilità de' ministri, di questo nudissimo principio proclamato dallo statuto tanto a guarentigia della sacra persona del Re, e della sua inviolabilità, che per quella del popolo, sarà sempre certo che non vi è vera responsabilità sino a tanto che manca la legge che ne determini gli espliciti e formali casi, nei quali un ministro può essere tradotto in giudizio come responsabile verso la nazione, e verso i cittadini, per gli atti, o fatti direttamente od indirettamente commessi, non che di quelli che non doveva omettere.

Sublime è questa verità *la responsabilité c'est la vie;* ma precaria è questa vita, quando fassi unicamente dipendere da una *speranza;* quando si lascia la nazione incerta e senza traccia sicura sullo esercizio dei suoi diritti; quando nello effetto, nel silenzio di una legge organica, un ministro può impunemente tradire gl' interessi del popolo, ed idearsi pretesti per sottoporre i cittadini al proprio arbitrio.

Noi, onde dare un'idea completa del ministero, siamo entrati per

---

(1) Vedi Trolley, *Della gerarchia amministrativa* § 182.
(2) Vedi Sirey, *Giornale di Giurisprudenza*, tom. xxix art. 2, pag. 185.

poco nella responsabilità di ciascuno dei suoi membri, ma ritorneremo su questo vitale argomento, cotanto indispensabile nel sistema rappresentativo, nelle osservazioni che anderemo a presentare sull' art. 67.

ARTICOLO LXVI.

I Ministri non hanno voto deliberativo nell' una o nell' altra Camera se non quando ne sono membri.

Essi vi hanno sempre l'ingresso, e debbono essere sentiti semprechè lo richieggano.

Osservazioni. — La presenza dei ministri nelle camere è sotto varii rapporti vantaggiosa sul merito delle discussioni, mentre oltre il discutere essi medesimi i provvedimenti necessarii per l' amministrazione, possono somministrare quelle cognizioni di fatto che si ottengono coll' esercizio governativo: l' opposizione inoltre non figura quale ostilità e la persistenza non degenera in ostinazione; il governo infine cede alle ragionate obbiezioni, spiega le redazioni oscure ed emenda all'uopo le proposte che sono state giustamente oppugnate. Fu perciò saggiamente detto, che l'intervento dei ministri in entrambe le camere ed il diritto di esservi sentiti ogni qualvolta lo richieggono, sono due cose indispensabili tanto nello interesse delle camere come in quello del governo.

Quando i ministri hanno il diritto di intervenire nella camera e di assistere alle discussioni, possono essere più facilmente censurati dalla opposizione se colpevoli, imperocchè senza che occorra una formale denuncia, basta sovente la pubblica confutazione delle loro opinioni o dei loro atti, ma possono altresì, se innocenti, più facilmente discolparsi, potendo in ogni momento dare schiarimenti e spiegazioni sulla loro condotta.

Ma se l'esercizio simultaneo, ossia la qualità riunita nella stessa persona di ministro e di deputato, presenta gli accennati vantaggi, sono questi a parer nostro minorati per gl' inconvenienti che possono derivare dall'esercizio del diritto di votazione. — Quando un ministro presenta alla discussione ed alla deliberazione delle camere un progetto di legge, e che lo stesso progetto diede luogo a grave opposizione, e ad emendamenti che combattono o modificano il voto del ministero, sul merito dei quali ha luogo la votazione, se questa offre il risultato di uno o due voti per l'ammessione del contrastato progetto ministeriale, di diritto, ossia per *legale finzione* sarà bensì la maggioranza della camera che deliberò in favore della legge, ma nel fatto è il ministero votante che fu il giudice della sua opinione e della supposta bontà della legge medesima. Ci pare sensibile l'osservazione.

Onde evitare questo inconveniente che nell' effetto falcidia il numero legale della vera rappresentanza popolare, il chiarissimo pubblicista Constant, da noi ripetutamente citato, in un suo progetto di costituzione, opinava che il numero de' ministri eletti ed ammessi nella camera nella qualità di deputati fosse (in Francia) limitato ad un membro sopra cento, facendo osservare che se i ministri erano deputati, la camera non sarebbe più la rappresentanza di un popolo, ma il consiglio di un Re. — Ecco una dottrina che dovrebbe essere in ogni politico statuto formalmente scritta, contro la quale non sappiamo cosa si possa opporre, qualora non si giudichi miglior sistema di escludere in termini assoluti il ministro dalla qualità di deputato; opinione questa da un chiarissimo filosofo sostenuta, da cui fu osservato che questa esclusione oltre di essere voluta dalla delicatezza del sovrano, è condannata dalla equità, la quale non permette che vi siano individui che fossero ad un tempo parti e giudici (1).

ARTICOLO LXVII.

I Ministri sono responsabili.

Le Leggi e gli Atti del Governo non hanno vigore, se non sono muniti della firma di un Ministro.

Osservazioni. — Argomento fecondo di osservazioni e di lungo ragionamento è la materia che presentasi ad esame, sapendo ognuno che tolta in un governo costituzionale la responsabilità degli agenti del governo, si rinforza la monarchia assoluta, e nel fatto estendesi la tirannia dei governi (2). Se nulla è la responsabilità

(1) Vedi Rosmini-Serbati nella sua opera, *La costituzione secondo la giustizia sociale*, con un' appendice sull' *unità d' Italia*, ed una lettera *sulla elezione dei vescovi a clero e popolo*. (Firenze, 1848 pag. 108).

(2) Tolto o reso nullo in un governo costituzionale il principio della responsabilità dei ministri, lo statuto è una derisione, come una derisione è pure la proclamata responsabilità. — Se questa responsabilità non può essere una verità pratica, l' edifizio costituzionale difetta nella base principale che deve sorreggerlo: *meno tristo ed odioso è il dispotismo di un Re assoluto, che quello di ministri assolutissimi*, e se tali nol sono, basta che tali possano esserlo impunemente, come esser lo possono quando nulla hanno a temere dalla legge muta sui loro atti.

Se fosse vera la sentenza di un chiarissimo magistrato, Servan, che il primo inimico di una camera legislativa sia il potere esecutivo, verissima sarebbe riguardo ai ministri, agenti primarii di questo potere, che sotto l'egida del principio di una responsabilità effimera,

dei ministri, manca la guarentigia della libertà personale, precaria si fa la sicurezza dei cittadini. e la ragione della legge, del giusto o dell'ingiusto sta nell'arbitrio di chi esercita un potere nello Stato; e se un ombra ci rimane di costituzionalità, la responsabilità colpirebbe il Sovrano.

Fu perciò, e saggiamente detto, che il prescritto nello statuto che dichiara sacra la persona del Re, richiama necessariamente la sanzione e l'applicazione dell'articolo che proclama la responsabilità dei ministri, la quale sostanzialmente, come inevitabilmente, è correlativa alla inviolabilità del Re.

Ma basta forse dichiarare il principio, senza curarsi di una legge che lo determini? Eppure questo fu il sistema praticato nelle monarchie costituzionali: accennato il principio, muta nella sua applicazione fu la legge. Saranno perciò i ministri inviolabili come inviolabile è la persona del Re? Se tali non sono di diritto, pare che tali di fatto esser debbono per tacito consentimento del Re. Che si direbbe di un legislatore che dopo avere nel suo codice penale prescritto in genere la punizione dei delinquenti non siasi dato pensiere di determinare e le qualità delle pene, e la loro durata, ed a quali delitti debbano essere applicate? Che il delinquente debba soggiacere alla penalità è una verità morale di ordine sociale, come nei governi costituzionali è una verità morale la responsabilità dei ministri, la quale sarà sempre illusoria e nulla se manca la legge che contempli i fatti che danno diritto di chiederne l'applicazione, ed il modo di vederla attivata.

Noi nelle osservazioni fatte nel precedente articolo 65 abbiamo di già toccata questa vitale quistione, ragionando dei doveri annessi al posto di ministro in un governo rappresentativo, ma ora ragion vuole che questa quistione venisse più largamente trattata, cominciando dal dire che la nazione ha il diritto di avere la *legge di responsabilità ministeriale*, dopo che da tanti anni n'è stata promessa e del tutto trascurata, e che in essa con tutta chiarezza e precisione debbonsi determinare gli atti pei quali sono o non sono i ministri responsabili, poichè è troppo saggio il principio che la responsabilità ministeriale *è la vita di un governo costituzionale...*

A nostro credere cader debbono sotto la legge della responsabilità tutti gli atti dei ministri, senza fare alcuna distinzione tra quelli muniti in pari tempo della firma del Re, e della firma del

sono in fatti da questa responsabilità immuni: difetterà sempre di questa tutela la nazione non protetta in questa parte da leggi chiare e formali sulla responsabilità dei loro atti, se libero e generale non è l'esercizio del diritto di accusa, so la legge non indica i fatti ed ommissioni che esser possano fondamento dell'accusa; quali sieno le pene che debbono colpire il ministro di cui sia certa la reità; quali siano ed esser debbano i giudici, quale la forma del procedimento.

ministro, o quelli che emanano dal solo ministro, senza distinguere egualmente gli atti scritti da quelli verbali, i fatti o non fatti che direttamente o nel loro risultato, sono una violazione dei patti fondamentali del governo, sia relativamente allo Stato che agl'individui.— Osserva il dottissimo marchese Soria, nel suo corso completo di diritto pubblico, che col fatto, o col non fatto potrebbe un ministro supplire o derogare all' atto scritto; questo può contenere un *attentato*, una *prevaricazione*, un *fallo*, ed il fallo, la prevaricazione, l'attentato preferiscono di occultarli sotto questa forma meno sensibile e più fuggevole; anzi, soggiunge egli, finanche un *gesto* può esprimere un pensiero colpevole.

Come un eccesso od un abuso di potere può verificarsi tanto negli *atti* o *fatti positivi*, che nel non eseguire quegli atti o fatti che sono ad un' autorità qualunque dalla legge imposti, così è della responsabilità ministeriale; comprende essa perciò, lo ripetiamo, non solamente tutti gli atti, ma ancora i fatti, a cui non è applicabile nel suo logico rigore la denominazione di atti, o delle ommessioni.

L' ommessione infatti è la maniera di ingannare, che colpisce meno i sensi; è l'apparenza sotto la quale un criminoso pensiere si crede meglio al sicuro.

Nel diritto privato si risponde della *negligenza;* ne v'ha ragione che possa annullarne gli effetti e le conseguenze nel diritto pubblico dove la negligenza può decidere della salute o della ruina comune.

Non sarà colpito dalla responsabilità il ministro che non esegue le leggi, che lascia senza difesa una frontiera, od una piazza forte minacciata? Che permette che la sollevazione si organizzi, e che la guerra civile scoppi senza nulla fare per evitarla o per soffocarla? Che trascura gli approvigionamenti senza rifornirli, e abbandona la cura dei magazzini dello stato senza riempirli, o lascia che una preveduta carestia si avanzi senza assicurarsi dei necessarii mezzi di sussistenza? Sarà forse immune da responsabilità quel ministro che riceve notizie interessanti e decisive ed ommette comunicarle; si astiene quando bisogna agire, tace quando bisogna parlare? — Se dalla responsabilità si eccettuano gli atti di questa natura, egli è lo stesso che dar libero il campo alla frode di un ministro di esercitare le sue insidie più ordinarie, più facili e più sicure.

Tra gli atti di cui è responsabile un ministro comprendesi certamente, come abbiamo di già osservato, l'impiego di somme non contemplate nel bilancio, o la spesa in somma maggiore di quella che gli fu accordata ; ciò noi accenniamo perchè frequenti sono i casi di cotali incostituzionalità e di arbitrii ministeriali e facili i sotterfugi per legittimarli.

Dispone lo statuto all'articolo 30 che niuna tassa può esser stabilita od esatta senza essere acconsentita dalle due camere, e sanzionata dal Re; per rendere illusoria la responsabilità a cui il ministro si espone nello allontanarsi dalla disposizione della legge che lo vincola nelle spese, o riguardo ad opere non approvate dalle camere, pratica egli di chiedere crediti supplementari o straordinarii ad opere intraprese o compiute. — Frequenti sono gli esempi che gli annali parlamentarii di Francia ci presentano di queste ministeriali offese, che appalesano in quale stato erano tenute le idee sulla responsabilità ed in qual modo i francesi trattavano spesse volte, sotto la loro carta costituzionale, i principii pei quali fu versato tanto sangue, e seguirono terribili e funesti trambusti; gli errori e le *parlamentari compiacenze* verso i ministri di altre nazioni devono avvisarci di non tollerare la menoma infrazione, ancorchè palliata, delle leggi fondamentali dello statuto, poichè, aperto il sentiero, facile è lo stabilirvi un largo e libero passaggio, come basta un piccolo foro al corso delle acque per distruggere un edificio: sacro ed inviolabile è lo statuto, detto giustamente *fondamentale*, perchè intangibile nelle sue disposizioni, come intangibili sono le fondamenta sulle quali si innalza un superbo palazzo. — L'approvazione di un'atto incostituzionale, perchè trattisi di un *fatto compiuto* dai ministri, è un verme che lentamente rode la costituzione di un popolo, e quando si difendono dai parlamenti i fatti inconstituzionalmente compiuti dai ministri, cancellasi nell' effetto il principio della responsabilità di essi: tolta quindi l' effettiva responsabilità de' ministri, che vi rimane dello statuto? Una rappresentanza nazionale del tutto nulla pel popolo.

Sappiamo che occorrono in uno stato circostanze nelle quali tal' è l'urgenza di opere, di provvedimenti e di spese, che non possono essere dalle camere nè prevedute, nè contemplate. In questi casi facile è il provvedimento legale: permanente dovrebbe essere la rappresentanza nazionale, e lo sarebbe qualora, pendente il tempo in cui le camere rimangono prorogate, vi fosse una commissione tratta dai membri delle due camere, incaricata di deliberare e di approvare i crediti supplementari o straordinarji chiesti dal ministro, se ravvisate giuste le cause, e necessarie la spesa, e quale la somma che dev'essere accordata per il determinato impiego; spetterebbe poi alla commissione di riferirne alle camere per la definitiva loro approvazione. Ma qual' è lo statuto che prevenga con sagge e prudenti disposizioni i suffragi, le velate violazioni, i mezzi sovente facili che possono con apparente legalità praticarsi da' ministri costituzionali?

Accennammo gli atti che dovrebbero cadere nella responsabilità ministeriale stabilita qual principio dallo statuto; ma giova

ripeterlo, un principio senza che siano determinati i casi della sua applicazione, è un nome privo di senso in diritto.

Ognun sa che fin dal gennaio 1849 la nazione attende la pubblicazione di questa legge che dovrebbe dare vitalità al principio scritto nel surriferito articolo dello statuto, e per la cui opera apposita commissione erasi stabilita. — Or chi potrà coscienziosamente non credere che i ministri non inceppino essi stessi la presentazione di questa legge alle camere, per essere nella loro amministrazione per quanto è possibile assoluti? E tali lo possono essere quando potenti sono i mezzi che tengono i ministri per ottenere una camera ministeriale.

La commissione di cui abbiamo testè fatto cenno veniva dal Re approvata, dietro a fattagli relazione, in nome del ministero, (dal ministro di grazia e giustizia) nel 20 gennaio 1849 (1). Eccone i termini, il cui tenore ci dispensa da ogni commento:

Sire — « Lo statuto fondamentale stabilisce che i ministri sono « responsabili; ma il principio generale della responsabilità richie- « de una legge organica, che ne determini i modi e le condizioni, « e miri ad attuarla efficacemente.

« Per la elaborazione di così fatta legge, che può dirsi il perno « sul quale si aggira tutto il sistema costituzionale, vuolsi una « profonda meditazione sovra tutte le parti del pubblico reggi- « mento, e specialmente una diligente e sottile investigazione del- « la linea che deve segnare il confine tra il potere legislativo e l'e- « secutivo.

« I vostri ministri, o Sire, non aspettano certamente la nuova « legge per credersi in diritto ed in fatto responsabili, ma si cre- « dono in dovere di promuoverla, perchè *nella responsabilità è* « *la maggiore cautela delle popolari franchigie*, e perchè amano « ch'essa sia da tutti riputata una *realtà* e non una *finzione* ».

E *finzione* sono le enunciate dottrine ministeriali, quando dai ministri dipende che siano una *realtà*, che tale sarebbe sotto l'egida di una legge organica, senza la quale incerte sono le *popolari franchigie*—; ma quello che conviene su questo proposito osservare si è, che il biasimo maggiore viene attribuito ed imputato alla commissione che in sì lungo periodo di anni non giunse mai a tessere il desiderato progetto di legge; e fa poi sommamente meraviglia come giammai siasi dal parlamento italiano chiesta la presentazione di questo lavoro, senza di che possono tutte le franchigie della nazione essere impunemente violate.

(1) Questa commissione era composta del senatore del regno Cibrario incaricato della presidenza, del consigliere di stato Ravina, del consigliere di cassazione ed avvocato generale Siccardi; del presidente di corte d'appello cavaliere Buoncompagni, e del professore di diritto costituzionale Melegari.

Noi abbiamo indicati gli atti, i fatti e le ommessioni che determinano la responsabilità de' ministri, ma questa responsabilità è tuttora una finzione. Al difetto di una legge che stabilisca i casi in cui un ministro può essere accusato; al difetto inoltre di un positivo sistema di procedimento, è opinione che si possa efficacemente supplire colla dichiarazione emessa dalla camera che *il ministero non gode più della pubblica confidenza*, dichiarazione che lo costringerebbe a dimettersi. Ma con questo mezzo rimarrà forse il ministero assoluto dalla incorsa responsabilità, e immune dalle più gravi conseguenze della responsabilità medesima?

Questo mezzo suppletivo, questa pubblica censura della condotta di un ministero non può essere realmente spiegata ogni qualvolta ha il ministero in suo favore la maggioranza della camera; d'altronde, come osserva Beniamino Constant, una tale dichiarazione essendo meno solenne, sarà pur giudicata meno severa di un'accusa formale; epperciò saravvi pericolo che venga troppo frequentemente prodigata, poichè siffatta dichiarazione, libera la camera da ogni esame e da ogni pruova, e potrebbe anche essere riguardata qual mezzo di vendetta: *Questa dichiarazione*, soggiunge il lodato pubblicista, *è un atto ostile più dispiacevole nei suoi risultati.*

Ella è pure opinione dello stesso scrittore, che con questa dichiarazione si offenderebbe la reale prerogativa, poichè si disputerebbe al Re la scelta dei suoi ministri: — *Quando voi accusate i ministri,* dice egli, *sono essi soli che voi attaccate; ma quando voi li dichiarate indegni della confidenza pubblica, voi ne incolpate il principe, sia nelle sue intenzioni, sia nella sua intelligenza, ciò che non deve mai verificarsi in un governo retto a costituzionale reggimento.*

Per l'interesse personale de' ministri più opportuna è l'accusa, dalla quale possono difendersi, che di vedersi esposti in ogni momento ad una vaga dichiarazione contro la quale maggiore è la difficoltà di essere garentiti; e noi ripeteremo con questo insigne pubblicista, (non certamente campione del potere assoluto), che la confidenza di cui gode un ministro o la diffidenza che si ha di lui provasi dalla maggioranza che lo sostiene, o che l'abbandona; è questo il mezzo legale, questa l'espressione costituzionale; ma questa confidenza, questa espressione potranno dirsi libere, sincere e veramente costituzionali in un parlamento in cui siede una considerevole classe di pubblici funzionarii eletti o dipendenti dal ministero?

Dobbiamo ora stabilire quali siano gli atti che non debbono essere compresi nella responsabilità, qualora questa possa divenire una realtà, non una costante *finzione*.

I ministri non possono essere responsabili:

1. Nè del comando che il Re assume, poichè il Re usa del suo diritto, ed i ministri non possono impedirlo, e non sono obbligati a concorrerci; la loro dimissione sarebbe inutile per esimersi da una responsabilità nella quale non incorrono, e potrebbe produrre inconvenienti gravissimi;

2. Nè degli ordini che il Re può dare nella sfera del comando come generale in capo, attesocbè questi ordini sono conseguenze necessarie dell'atto personale.

Ma oltre gli stessi confini di questa eccezione si entra nella legge generale e la responsabilità rivive, per cui la nomina agli impieghi nell'esercito non appartiene al generale, ma al Re e fa parte della prerogativa che non è personale, e che in conseguenza non può esercitarsi se non con l' opera intermedia de' ministri.

Nulla abbiamo da aggiungere a quanto abbiamo detto intorno alla responsabilità dei ministri; soltanto ripetiamo che una responsabilità non regolata da una legge organica, non è altro cbe una dichiarazione di principio privo di effetto.

La responsabilità promessa e non realizzata, non è soltanto un male positivo, imperocchè i ministri non paventandone gli effetti, sogliono audacemente allegarla come legittimo pretesto con cui si permettono le usurpazioni più incostituzionali.

Aggiungiamo un' osservazione ed è, che la responsabilità non deve trovarsi se non negli ordini costituiti. È egli lecito, soggiunge un dotto scrittore, chiamare gl' individui a rispondere dei vizii, a cui l'istituzione imperdonabilmente lascia aperte le vie?...

Dell' Ordine Giudiziario

ARTICOLO LXVIII.

La Giustizia emana dal Re, ed è amministrata in suo nome dai Giudici che Egli istituisce.

Osservazioni. — Stabiliti i principii fondamentali moderatori dei due poteri dello Stato, *esecutivo* e *legislativo*, e prescritte le norme che ne reggono l'esercizio, considerò il grande e magnanimo riformatore, che imperfetto sarebbe il nuovo edifizio sociale qualora mancasse nello Stato quel potere il più necessario ed efficace a tutelare la libertà, i diritti dei cittadini e la suprema autorità delle leggi; il potere specialmente ed esclusivamente incaricato dell'amministrazione della giustizia, quello appunto che viene attribuito all'ordine giudiziario.

Nei governi assoluti creasi sovente un sistema di *arbitrio legale* per quelle attribuzioni politiche che vengono accordate ai magi-

strati condotti non di rado per ragione di stato a dare autorità di legge a private opinioni, paralizzando l'impero delle leggi a norma delle circostanze e delle persone, e ben anche secondo speciali istruzioni emanate da quel potere a cui erano fatti servi e per interessi e per sistema di politico regime (1).

(1) La satira si è più di una volta impadronita degli abusi ai quali dà luogo l'esercizio della giustizia civile; essa lo ha trattato sotto tutte le forme; ha vituperato in drammi, in apologhi, in epistole morali quegli uomini, i quali si fanno giuoco della giustizia per mezzo stesso delle leggi fatte per proteggerla. Ma questo importante soggetto non ha ancora attirato, quanto lo avrebbe dovuto, l'attenzione dei filosofi e dei pubblicisti. Essi hanno fatto a questo riguardo è vero, riflessioni piene di sale e di forza, le quali lasciano trasparire l'idegnazione di cui si penetrano gli abusi ai quali dà luogo l'esercizio della giustizia civile; ma ci vuole più dei cenni e delle osservazioni disseminate per provare la riforma di abusi così vecchi, così diffusi e che gl'interessi di tante persone proteggono. I filantropi hanno combattuto con successo molti de' mali che pesano sui popoli inciviliti; quello che noi qui accenniamo non merita meno di esercitare il loro zelo. Bisogna scandagliarne la natura, cercarne i rimedii e mettere al servizio di questa causa tutta quella energia e quella perseveranza che l'amore della umanità può ispirare. Male si comprenderebbe il nostro pensiere se si supponesse il desiderio di vedere l'esercizio della giustizia lasciato pienamente all'arbitrio dei giudici. Comprendiamo benissimo che le forme che sono stabilite per proteggere i diritti, possano qualche volta opprimerli accidentalmente, e che non è questa una ragione per rinunciarvi; ma noi vorremmo che non si fossero moltiplicate al punto di portar loro così sovente colpi funesti. Quello che niuno può contestare si è, che vi è in generale negli uomini onesti una grande differenza, non già dei giudici, ma della giustizia, e che gli uomini di mala fede al contrario nulla tanto amano quanto le liti; e che bisogna che un diritto sia più chiaro della luce del giorno, perchè una persona che non sia versata nella cabala possa sperare di difenderlo con successo contro pretese sostenute dall' intrigo e protette da una cognizione profonda delle leggi; e che gli uomini, i quali consultano piuttosto il loro interesse che il loro onore, fanno un savio calcolo capitolando coll' iniquità, e facendo il sacrifizio di una parte di quello che loro si contende, per non rischiare di perderne il totale, in mezzo alle sollecitudini ed all'eventualità di un dibattimento giudiziario. Ora, ecco il colpo il più profondo che l'ordinamento della società civile abbia portato alla morale; ecco la più grande delle sciagure che pesano sul mondo incivilito. Facendo alcune riflessioni a questo proposito, noi non abbiamo voluto che attrarre su questo grave soggetto l'attenzione degli amici dell' umanità. La serie delle idee ci ha condotto ad indicare un mezzo di diminuire il male, mezzo già additato da illustri pubblicisti; ma forse esso è insufficiente, forse non è nemmeno conveniente: poco importa. Tutto quello che noi

La divisione dei poteri dello Stato, la loro separazione, e la rispettiva loro indipendenza, ella è una di quelle felicissime idee proclamate dagli ordinatori del governo costituzionale di Francia e generalmente giudicata in pratica come imperiosamente prescritte ad ogni governo che voglia perfetta la garentia di tutti quei diritti che costituiscono la *libertà civile.*

L' eguaglianza civile, la sicurezza delle persone, la libertà di stampa, la proprietà dei beni non sarebbero che una lettera morta, ed una derisione, quando i cittadini non tengono nelle politiche istituzioni fondamentali dello Stato i mezzi di vedere tutti questi diritti rispettati e protetti dalle tante pratiche di violazioni, da qualunque parte avvengano, sia dai privati, che da coloro che pel potere che esercitano sono più facilmente disposti a violarne i limiti. Questa guarentigia che forma l'essenza del regime costituzionale, emana ed ha sede nelle disposizioni dello statuto che sono relative all'ordine giudiziario.

Del potere giudiziario. — Un problema occupa vivamente i pubblicisti. Quale è, essi dicono, sotto un governo come il nostro, la vera origine del potere giudiziario? Se si vuole che sia indipendente, bisogna dunque farne un terzo potere, perocchè se si fa derivare dal potere esecutivo, non può essere indipendente per se stesso. Lo statuto dice in vero: *Ogni giustizia emana dal Re, essa si amministra in suo nome da giudici ch'egli nomina e istituisce.* Ma aggiunge poi nell' articolo seguente, *che i giudici nominati dal Re sono inamovibili.* Di questi due testi, il primo altro non è che una reminiscenza di un diritto pubblico che più non è. La giustizia emanava dal Re sotto le antiche monarchie, e vi era una ragione di dirlo. Si usciva dal reggimento feudale, il Re si era impadronito dell'ultima istanza, e solo a titolo di concessione aveva lasciata la prima ai signori: la massima aveva un senso, perocchè s' intendeva in opposizione al tempo in cui la giustizia emanava dai signori. Essendo il principe l' unica fonte della giurisdizione, si comprendeva che se ne riserbasse una parte e che ne delegasse un'altra. La stessa delegazione si spiegava naturalmente: essa non

---

vogliamo è, che il male sia conosciuto, che sia esaminato, che le persone dabbene si occupino a farne risaltare tutta la gravità, provocandone la soppressione. Ah! se la Provvidenza ci avesse dotato del talento di quegli uomini, la cui potente parola rovescia gli ostacoli che attraversano le riforme sociali, con quale gioia, con quale devozione, noi la consacreremmo a questa santa causa! — Vedi GODWIN *the Inquirer*, 2 part. essay 5 Bibl. brit. marzo 1798 — ROUSSEAU, *Considerazioni sul governo di Polonia*, cap. X. — MONTESQUIEU, *Spirito delle leggi*, lib. VI, cap. I. — SAY, *Economia politica*, part. IV, cap. 2. — NAVILLE, *Della carità legale, dei suoi effetti e delle sue cause:* nota XXXVI.

si fondava sull'incapacità legale del principe ad amministrare la giustizia: san Luigi rendeva i suoi giudizii sotto l'albero di Vensenna, Carlo V presedeva al processo di Giovanni V duca di Brettagna, Carlo VI a quello di Carlo II Re di Navarra, Francesco I a quello del marchese di Saluzzo, Luigi XIII a quello del duca di Lavallette. Ma la delegazione aveva per cagione l'impossibilità di portar da solo un tale peso. Diceva Labruyere: *Il magistrato discarica il principe di una parte della cura di giudicare i popoli.* E Jousse: *perchè sarebbe difficile che potesse esercitare da se questo potere, si è compiaciuto affidare la sua autorità a questo riguardo a magistrati che l'esercitano in suo nome.* Tanto erano i giudici gli ausiliari del principe, che al dire di Loisean *l'attentare alla loro persona era un ramo del delitto di lesa maestà*, e venivano trattati conseguentemente alla loro qualità di mandatarii, collo spedir loro ad ogni mutazione di principe nuove commissioni. Ma sotto il regime costituzionale nulla di ciò è vero, e le parole di *giustizia riserbata* e di *giustizia delegata* non sono nel suo vocabolario. Come potersi concepire la giustizia delegata dove la giustizia immediata è proibita, e talmente proibita, che se in tutto il regno non ci fosse che un solo giudizio da rendere, il Re sarebbe l'uomo più incapace di occuparsene? Incapace, diciamo, a motivo di un'incapacità legale, non di un'impossibilità fisica. Che cosa è mai un potere delegato che il delegante non può nè esercitare da se, nè richiamare a se, essendo i giudici inamovibili? Come spiegarsi la giustizia delegata da che la costituzione ha vietato il ristabilimento delle commissioni giudiziarie, e per conseguenza ha proscritto la supposizione di un mandato diretto del principe al giudice? Come soprattutto conciliarla colla procedura per giurati e con un ordinamento giudiziario in cui il pubblico ministero, richiedendo in nome del re, può aver torto dal giudice, ed in cui per conseguenza il Re si darebbe torto da se stesso? La massima in quistione è dunque fuor del suo luogo nella costituzione; essa vi cozza con tutti i principii; non vi si è inserita che per abitudine, e senza rendersi conto del suo valore. Che se viene spogliata della sua antica significazione, non glie ne resta più alcuna; non cessa di essere falsa se non per divenire inutile; minore è il suo pericolo, ma il suo posto non è più nella costituzione.

A questa obbiezione dobbiamo una risposta seria come essa è.

Sì, la giustizia è indipendente: questa verità è fondamentale: noi la riconosciamo al pari di chi fa quell'obbiezione, e dichiariamo fin da ora che qualunque dottrina tendente ad affievolirla sarebbe da noi rigettata come sovversiva. La giustizia è indipendente per ragioni inerenti alla sua essenza, e che noi cominceremo dal dire prima di dare la nostra spiegazione della massima contrastata.

Ciò che caratterizza il giudice in un regime rappresentativo si è che la legge si costituisce presso di lui alla sua propria opinione e lo riduce a servirle unicamente d'organo, a prestarle la sua voce, a parlar per essa. Questa regola non soffre eccezione fuorchè quando la legge non gli somministra niente; allora soltanto può consultare se stesso; ma tranne questo caso, non usa del suo discernimento se non per riconoscere la legge ed applicarla. Epperò è stato detto *che la legge migliore è quella che meno lascia all'arbitrio del giudice:* ed è stato aggiunto che *il miglior giudice è quello che ne lascia meno a se stesso.* Gli è ingiunto di dare i motivi della sua decisione, per fare intendere che rendendola non fa atto di autorità personale, ma di ragion legale, e che fra la legge ed il litigante non serve se non d'interprete.

E non è tutto. Nei termini in cui questo dovere pone il giudice, tra la legge come regola e la sua ragione come supplemento, è a temere che il supplemento alla fine non prevalga sulla regola; perocchè la naturale tendenza dell'uomo è di esercitare incessantemente l'attività della sua ragione e di lasciarne l'impronta su tutto ciò che tocca. Per rimediare al male, si è collocato alla cima della gerarchia giudiziaria un tribunale, la cui austera missione è di ritrarre alla legge il giudice che le seduzioni della sua ragione hanno per poco allontanato, e qui si vede allo scoperto la segreta relazione dell'ordinamento giudiziario col dovere del giudice.

Quando le domande portate dinanzi ai tribunali sono costrette a certe formole, come un tempo a Roma, come ancor oggi in Inghilterra, le formole sono l'unica regola del giudice, e regola senza supplemento. Se la formola manca all'azione, il giudice si astiene: falso sistema, il quale esagera la ragione umana nel legislatore per negarla interamente nel giudice, e del quale Portalis con felicissima espressione ha detto, che sembra supporre che i legislatori siano degli dei e che i giudici non siano neanche degli uomini. Tutto il pericolo è allora per l'equità, che è minacciata di morire soffocata sotto le formole del diritto positivo; appunto per soccorrerla Roma istituì il suo diritto pretorio e l'Inghilterra la sua corte di cancelleria, due istituzioni che hanno la stessa ragione.

Ma quando le azioni sono libere da formole sacramentali, quando non sono di buona fede, quando il legislatore non ha di se stesso l'opinione ch'egli provvede a tutto, nè del giudice che esso a nulla sia capace di provvedere, lascia al giudice i casi non preveduti, e tutto il pericolo allora è per la legge, giacchè la tendenza del giudice è per l'equità. Allora è necessaria una Corte di cassazione, non già per adempiere tra le parti il dovere pratico della giustizia, non già per rendere a ciascuno il suo, ma per dichiarare

la legge, rimandando ad altro giudice la cura di applicarla, per fare della legge una persona morale avente il suo proprio interesse, che è stato ferito e che trattasi di vendicare: singolare sacerdozio, istituito pel culto di un'astrazione, ed i cui responsi, resi in contemplazione del diritto, creano una specie di algebra alla giurisprudenza.

Allora è quando tutte le precauzioni della sapienza umana sono esaurite, che la decisione giudiziaria è più dell'opinione di un uomo; essa s'innalza al livello della verità, o piuttosto è la verità stessa, *pro veritate habetur*, il che non può dirsi di nessun altro genere di decisione.

Datoci così il giudice, la conseguenza naturale è che non potrebbe essere responsabile. Di che lo sarebbe? La responsabilità non si connette se non che alla libertà, alla libertà padrona delle sue determinazioni. Ma il giudice non è padrone delle sue; la regola ch'egli applica non è opera sua; egli la riceve bella e fatta, l'applica quale l'ha ricevuta. Non è lui che giudica, è la legge. Nelle sue determinazioni non vi ha nulla che gli sia proprio, ed il suo merito è di esservisi totalmente ecclissato. Se s'inganna, il suo errore è raddrizzato da un giudice superiore che decide alle medesime condizioni; se la sua decisione non è impugnata, si presume che non sia ingannato; egli ha detto la verità stessa. Come sarebbe adunque responsabile?

Noi non giungiamo, notate bene, fino a dire che non risponda nè del suo dolo, nè della sua colpa; genere di responsabilità da cui nessuno è esentato, giacchè la colpa e il dolo sono fatti personali che commettiamo per nostro proprio conto e non come organi della legge; noi parliamo degli errori ordinarii, anche dannosi, senza dolo nè colpa. In questa ipotesi il giudice si ecclissa tanto, che secondo una massima che lo caratterizza ancora, *il suo fatto è il fatto della parte*. Al tempo della feudalità, l'appello si rivolgeva contro il giudice, che veniva costretto a difendere la sua sentenza colle armi in mano; e perchè si vedeva in lui, non l'organo della legge, ma l'uomo del signore; laddove oggi, mentre le vie legali non sono aperte fuorchè contro il giudicato, non vi ha responsabilità pel giudice che nel caso di colpa, giusta il codice penale, o in uno de' casi di dolo determinati dal codice di procedura, ma non mai in virtù dei principii generali sull'imputazione degli errori, stabiliti dal codice civile. Ricordiamoci di questa osservazione pel momento in cui tratteremo del potere amministrativo.

Se il giudice non attendesse la spinta da nessuno, e si mettesse da se in movimento, potrebbesi vedere in questa spontaneità una risoluzione che gli sarebbe propria e di cui avrebbe a rispondere. Ma egli non va incontro ai processi; altri glieli arreca. Non parla

se non per dare risposte a domande, e quando gliele hanno portate, in esse si restringe; non sentenzia che sopra specie, non si estende fino al genere; il caso particolare che gli è deferito ha per lui termini insormontabili.

Ecco il giudice secondo lo statuto, e basta dire, che non essendo responsabile non è agente di nessuno, e che non essendo agente è indipendente. A dir vero, il re lo nomina e lo istituisce; ma non confondiamo: altro è la delegazione del potere, altro la nomina del funzionario. Il potere esiste indipendentemente dal principe: esiste nella legge, con principii, con un modo e con forme a cui la sola legge può toccare. Così creato ed organizzato da prima, di che ha mestieri per aver vita compiuta? di un funzionario che l'animi. La parte del principe è designare la persona atta ad adempire la missione determinata dalla legge. Perchè la nomina del funzionario implicasse una delegazione di potere, bisognerebbe che il principe potesse dare ordini o istruzioni all'agente di sua scelta; ma il giudice ha la sua regola in altro che nel decreto che lo nomina, e non deve render conto delle sue funzioni se non solamente a Dio.

Ora che abbiamo fermato il carattere del giudice, come un principio fondamentale a cui qualunque dottrina è subordinata, occupiamoci a ricercare il senso della massima importata dall'antico nostro diritto pubblico e consacrato nello statuto, cioè *che ogni giustizia emana dal Re.* Questa massima significa mai ciò che un tempo significava? Concepita ne' medesimi termini, può non avere altro che il medesimo senso? Ne risulta che il giudice sia il mandatario del principe, e ci fa ricadere nella giustizia riserbata e nella giustizia delegata? In tal caso noi ci uniformiamo alla sentenza dell'obbiezione; la massima ha torto, e ci duole di leggerla nello statuto. Ma la tesi si cangia se si ha una ragione, intendo dire una ragione costituzionale di scriverveia, e ben potrebbesi trovare una tale ragione; perocchè a quel modo che la monarchia assoluta usciva dal reggimento feudale, al modo stesso lo statuto succede a costituzioni repubblicane; e se sotto la prima massima s'intendeva in relazione alle giustizie signorili, a cui convengo che lo statuto non aveva più alcuna allusione a fare, forse la cosa era diversa riguardo al modo con cui le costituzioni precedenti intendevano il potere esecutivo ed il potere giudiziario. Richiamiamo alcune memorie dalle costituzioni francesi.

La costituzione del 1791 era mezzo monarchica, mezzo repubblicana, e, mi si passi la parola, in un modo ibrido. Attribuiva al re il potere esecutivo, meno il potere giudiziario di cui faceva un terzo potere; separava la nomina del giudice dall'atto di istituirlo; dava al popolo l'eleggerlo, ed al re l'istituirlo con lettere patenti che non poteva negare.

La costituzione tutta repubblicana dell'anno III dichiarava formalmente che le funzioni giudiziarie non sarebbero esercitate mai dal potere esecutivo, ed i giudici erano eletti dal popolo per tutti i gradi della gerarchia.

La costituzione repubblicana dell' anno VIII metteva un piede nella monarchia, come la costituzione monarchica del 1791 ne avea uno nella repubblica. Essa sopprime presso a poco le denominazioni puramente teoriche, in odio della divisione dei poteri, e non conserva di quel linguaggio se non quella di *potere legislativo*, che esso stesso sarà in breve annientato, indicando gli altri sotto il nome di *governo* e di *tribunali*; dà al primo Console la nomina di tutti i giudici, tranne quella dei giudici di pace e dei giudici di cassazione: quelli continueranno ad essere elettivi: per questi immagina un sistema misto, secondo il gusto del suo autore: il senato gli nomina sopra una lista di candidati presentati dal primo Console.

A questo modo la giustizia si attingeva a due fonti diverse, ora nel principe, ora nel popolo: ciascuno di questi principii esclude l'altro nei tempi in cui domina, e si combina con esso nei tempi di transizione. Questa lotta, anche dopo essere cessata nella politica, si è prolungata nel seno della giustizia penale, in cui, per una reminiscenza della cittadinanza antica sì diversa dalla nostra, si domandava ancora non ha guari se non fosse l'accusa un'azione popolare. Or dopo questi precedenti la carta costituzionale di Francia è venuta a dire: Il potere giudiziario è un ramo del potere esecutivo, giacchè l'applicazione delle leggi fatta da un giudice non è altro che un modo della loro esecuzione; il re adunque dee nominare il giudice, ed anche istituirlo, perchè questi due diritti non si separano, non avendo la creazione di un giudice nulla di analogo a quella di un vescovo, la quale suppone il concorso di due potenze; il giudice nominato ed istituito dal principe sarà inamovibile, perocchè vi ha maggior garantia nel funzionario che consacra la vita intera ad un compito a cui basta appena la più lunga vita, che nella temporanea missione di un giudice elettivo.

Ecco in qual modo la giustizia emana dal re, per opposizione non già al tempo in cui emanava dai signori, ma al tempo più prossimo in cui emanò dal popolo; bene inteso che malgrado l'uso dei medesimi termini, se un tempo emanava dal re come da un re assoluto, oggi non emana dal re se non come da un re costituzionale, colle condizioni che vi appone la legge. La massima così intesa non implica adunque in alcuna guisa la giustizia delegata.

Si sono ingegnosamente paragonati i poteri giudiziario ed amministrativo a due gemelli, per uno de' quali il cordone ombelicale fosse stato tagliato senza che fosse per l'altro. Accetto il paragone, a condizione che quello pel quale il fosse stato, avesse po-

tuto crescere e divenir maggiore, fino a costituire una persona distinta ed indipendente. Nulladimeno il governo consolare in Francia ristabilì il cordone. Un senatusconsulto del 16 termidoro anno **X**, concepito nello spirito della costituzione dell' anno **VIII**, istituì un gran giudice, che senza perdere il suo carattere di agente revocabile, fu introdotto nell' amministrazione della giustizia, con la facoltà di presedere la corte di cassazione e di esercitare il potere disciplinare. Era una maniera di distruggere l' indipendenza del potere giudiziario e di avvincerlo al governo. Da ciò si può giudicare se la teorica della divisione de' poteri sia una cosa vana, e se il genio del consolato, discreditandola sotto il nome d' ideologia, non proscrivesse in realtà una garantia costituzionale; si può sopratutto giudicare se non sia oggi necessario uno schiarimento.

Pur troppo la dottrina molto docilmente si conformò al pensiero del padrone. Ciò si vide in un'occasione in cui questo, secondato da due dei più grandi nomi della scienza del diritto, tentò d'influire sulla giurisprudenza. Trattavasi di sapere se la corte di cassazione, che a se interdice la valutazione degli atti dopo il giudice del fatto, dovesse permettersela in materia di registro. La corte si fermò a quest' ultimo partito per certe ragioni, forse buone nello interesse dell' imposta, e che ad ogni modo non sono incostituzionali. Ma nell'origine di questa giurisprudenza ecco la dottrina che per giustificarla propose il sig. Henrion de Pensey, che, come ognun sa, ha approfondito la teoria dell' autorità giudiziaria nei governi monarchici: « Allorchè pel giudizio degli affari penali o « dei processi fra privati il principe delega l'autorità giudiziaria, « questa delegazione assoluta, perchè è obbligata, non gli lasciando « sotto questo rispetto se non l' esercizio del ramo del potere ese- « cutivo che lo costituisce vindice e custode delle leggi e delle « forme, egli non può annullare i giudizii se non per violazione « delle forme e per contravvenzione alle leggi. Ma relativamente « alle controversie che interessano in modo eminente i diritti della « corona o le pubbliche entrate, il principe è in una condizione « ben diversa: *siccome è libero di giudicarle egli stesso, la tras- « missione che fa dei suoi poteri non lo spoglia in un modo così « intero*. Gli resta il diritto di esaminare *se i giudici che ha in- « caricati abbiano fedelmente adempito tutte le condizioni del « mandato che loro ha conferito*, e per conseguenza quello di ri- « formarle se se ne sono discostati. Non sarebbe neppure in balìa « del principe di rinunziare a questo diritto di revisione. In fatti « con questa addicazione si renderebbe in certa guisa straniero « alla fortuna dello stato... (1) » Da questo principio Merlin trae

(1) Questo brano sì curioso si trova alla pag. 97 di una delle

questa conseguenza: « La corte non esercita le funzioni che le « sono attribuite dalla legge *se non come delegata dal principe;* « *il principe avrebbe potuto riserbare a se stesso* l' esercizio di « questa parte della sovranità; *la delegazione che ne ha fatto* « *alla corte* è stata pienamente volontaria da parte sua, e conse- « guentemente la corte dee esercitare le sue funzioni *come il prin-* « *cipe stesso le eserciterebbe* se se ne fosse riserbato l' esercizio. » In fatti se il principe si fosse riserbato l'esercizio personale del « diritto di sentenziare sulle domande per cassazione, come mai « eserciterebbe questo diritto...? (1) »— A questo modo vi ha due giustizie, quella che si rende in materia ordinaria, e quella che si rende in materia fiscale: per amministrare la prima il magistrato prende consiglio unicamente dalla legge e dalla sua coscienza; ma per la seconda dee presentire il pensiero del principe e domandare a se stesso: *Che cosa farebbe il principe se fosse nel luogo mio?* La misura dei suoi doveri sta tutta quanta nella risposta presunta a questa dimanda.

Certamente questa dottrina non ha duopo di confutazione; meno ripugnerebbe il ritornare francamente al potere assoluto, alla giustizia delegata ad alle conseguenze logiche che ne derivano, che il credere sotto il reggimento costituzionale ad una duplice giustizia, a cui presiede uno spirito differente secondo che abbia per oggetto un interesse privato o fiscale. Comprendo bene delle regole speciali per la riscossione dell'imposta, a condizione che queste regole siano nella legge e che la giurisprudenza nulla vi aggiunga colle sue finzioni; ma tutti i bisogni dell'imposta non giungeranno mai a fare un' altra legge, che la legge, ed il magistrato non è tanto infelice da vedere svanire dinanzi a se l'unità del suo dovere. Epperò non abbiamo a dolerci che l'arresto del 27 luglio 1810, che ha seguito la requisitoria del Merlin, ne abbia adottato la dottrina: essa valuta l'atto, come si richiede, tacendo sulla teoria del diritto di cui si serve; or questo diritto si giustifica con altre ragioni. Ma ciò che di tutto questo dee ritenersi, si è che non bisogna, senza uno scrupoloso esame, aprir l'ingresso del nostro reggimento ai principii dell'antico diritto pubblico: i due grandi giurisoonsulti che hanno cercato di acclimare una massima del potere assoluto, la cui traccia si ritrova nel reggimento feudale e nella materia dei laudemii, appartengono a quel periodo di transizione in cui la mescolanza delle idee era ben perdonabile, pe-

---

prime edizioni dell'*Autorità giudiziaria*. Non si trova punto nell'edizione del 1827 che ho sotto gli occhi. Questo stroncamento è forse una ritrattazione?

(1) Vedi MERLIN, *Repertorio di diritto*, alla voce DIRITTO DI REGISTRO § 14.

rocchè cominciavasi appena a rischiarare il diritto pubblico colla novissima luce della costituzione.

La falsa dottrina si è prolungata fin all'anno 1823, poichè si ritrova detto in un parere del consiglio di stato del 17 dicembre che la legge del 16 settembre 1807 sull'interpretazione delle leggi non è stata abrogata dalla costituzione. Questa decisione poteva essere giusta, ma non già per la ragione allegata, che *emanando ogni giustizia dal Re, a lui appartiene la porzione dell'autorità giudiziaria che non è compresa nella delegazione che ne hanno ricevuto i suoi tribunali.* L'idea dell'autorità giudiziaria venuta direttamente dalla legge ai tribunali, senza intermezzo, non era ancora intraveduta.

Il gran giudice istituito dal senatusconsulto dell'anno **X**, essendo divenuto di nuovo ministro della giustizia, senza alcuna possibile partecipazione alla distribuzione di questa, cessa appunto perciò di esercitare il potere disciplinare; perocchè il potere disciplinare sui magistrati è una dipendenza del potere giudiziario. È un diritto della famiglia sui suoi membri, e per averlo bisogna essere della famiglia stessa.

Ci voleva per lo meno un potere così fortemente costituito, che fosse schiavo della legge ed unicamente di essa, che unisse ad una dipendenza assoluta dalla legge un'indipendenza non meno assoluta da tutti i poteri, che tra confini certi fosse ad un tempo inviolabile e raffrenato a tal segno da non ispirare nè da non concepire alcun timore; ci voleva un tal potere per affidargli con sicurezza la duplice funzione che in lui conosciamo: 1. la custodia dei nostri beni e delle nostre persone, ai quali non si perviene se non dopo essergli passato dinanzi; 2. la custodia dei limiti trai poteri, che deriva dalla prima, e per la quale egli è dotato della maggior forza che siavi appo gli uomini, della forza d' inerzia. Siccome tutte le disposizioni imperative o proibitive hanno bisogno della sanzione di cui egli dispone, a lui appunto metton capo tosto o tardi, e gli basta un semplice diniego per paralizzarle. Quest' obbligo in cui sono tutti i poteri attivi di venire da lui a domandare un mezzo di costringimento, lo costituisce giudice necessario dei loro eccessi, e per conseguenza custode dei loro confini.

Noi insistiamo su quest'ultima conseguenza, perocchè essa ci fornisce uno dei caratteri essenziali del potere giudiziario. Si è durato in Francia lungo tempo a farsi un'idea precisa di questo diritto; è stato confuso sulle prime colla facoltà attiva di censurare, modificare, annullare, e si è combattuto come eccesso di potere nei tribunali il diritto necessario di valutare l' eccesso di potere negli altri. La costituzione dell'anno VIII, col suo preteso senato conservatore, aveva falsato le idee su questo punto; e la stessa

corte di cassazione, nel suo arresto del 1 fiorile anno X, aveva ceduto al torrente. Avendo un decreto consolare del 7 fruttidoro anno VIII ordinato a profitto del tesoro il prelevamento di un decimo sul prodotto netto delle prede marittime, ed avendo il negoziante predatore resistito all'esazione di questa imposta non istanziata da una legge, il tribunale di Nantes e la corte di Rennes avevano ricusata la condanna che lor si era domandata. L'arresto del 1 fiorile anno X cassò la decisione di Rennes, fondandosi sulla separazione dei poteri amministrativo e giudiziario e sull'attribuzione data al solo senato di annullare gli atti incostituzionali: come se fosse una sola e medesima cosa l'impedire direttamente l'esecuzione di un atto o il non costringere colui che rifiuta di sottomettervisi; come se, anche sotto il cattivo reggimento dello anno VIII, la facoltà giudiziaria di valutare si fosse confusa colla facoltà politica di annullare. Queste due cose sono pertanto ben distinte per loro natura: voi eseguite la legge a vostro modo, io l'applico a modo mio, ed applico essa sola: questa è la parte di ciascuno di noi. Se vi piace di trascendere i vostri poteri e di far la legge in vece di eseguirla, è un torto di cui certamente io non sono il raddirizzatore, ma che non può modificare la mia condizione; ora nella condizione in cui son posto, io non posso condannare al pagamento di un'imposta non istanziata dalla legge, non posso applicare veruna pena non pronunciata dalla legge. Se nondimeno io sono obbligato di condannare indistintamente chi vi disobbedisce, sotto pretesto che altrimenti vi fo ostacolo, basteravvi uscire dall'orbita vostra per trascinarmi fuor della mia; il vostro eccesso di potere trarrà seco il mio; io resto in vostra dipendenza, e voi invadete l'altrui. Per parlare esattamente, quello che io giudico è meno il vostro atto che la mia competenza; col mio diritto giudiziario di valutare, io non esco dai miei confini, ma ci rimango.

Questi principii sono evidenti; e con tutto che sieno tali, il loro trionfo non è senza contrasto se non dal 1830. Per l'innanzi il diniego di applicare una pena pronunciata per ordinanza era uno degli atti più difficili del coraggio civile; soltanto nel 1832, quando fu riveduto il codice penale in Francia, si riconobbe il diritto dei tribunali di semplice polizia di non accordare la sanzione giudiziaria fuorchè ai regolamenti legalmente fatti, e questa facoltà si estende a tutti i gradi della gerarchia.

Nulladimeno non ci affrettiamo troppo di menar trionfo; il principio che si credeva rigettato irremissibilmente, è testè ricomparso nel consiglio di stato in Francia. Un'ordinanza emanata il 23 dicembre 1845, avendo a regolare la competenza dell'autorità giudiziaria e dell'autorità amministrativa, fa tra loro la seguente partizione: — « Alcuni cittadini rifiutano di sottomettersi al pedaggio su tre dei ponti di Parigi: il loro rifiuto si fonda sull'essersi pro-

rogata con un decreto consolare dell'anno X, e con un'ordinanza reale del 1814, la durata del pedaggio, in prima stabilita con una legge. Ora a questi atti dirigono dei rimproveri di due specie: 1. Negano la loro esistenza legale, perchè il decreto dell'anno X non è contrassegnato da un ministro, e perchè l'ordinanza del 1814 non ha originale, essendo provata solo per copie spedite. 2. Fosse anche costante la loro esistenza, essi sono colpevoli di eccesso di potere, avendo mutato una legge. Il consiglio di stato riconosce nell'autorità giudiziaria il diritto di valutare il primo rimprovero, che si riferisce alla forma degli atti; le nega quello di valutare l'eccesso di potere. È la risurrezione del principio imperiale. Accordare all'autorità giudiziaria solo il diritto di valutare la forma, è un non accordarle nulla. La minima cosa, quando da un giudice si presenta un atto, è ch'egli esamini se sia in forma autentica; finchè ciò non faccia non è obbligato a prestargli fede. Gli si nega tutto col negargli il diritto di esaminare da qual potere emani; gli è tolto il discernimento; è fatto servo; si fa di lui un istrumento. Un pedaggio sulla pubblica via è un'imposta; sol da una legge può essere stabilito; e non è più la legge che l'ordina quando vien prolungato oltre il termine da essa stabilito. Non si può interdire questo esame al giudice senza ricadere nella confusione che abbiamo segnalata tra il diritto di censura o di annullare l'atto, e quello di ricusargli l'applicazione giuridica: in altri termini, senza paralizzare un potere sotto pretesto di tenerlo a freno. Il ripetiamo: è ben legittimo il contenerlo nei suoi confini, ma non già l'impedirgli di muovervisi secondo la sua natura. »

Impertanto il meccanismo del governo rappresentativo può produrre una novella combinazione, contro i pericoli della quale è buono premunire il giudice; perocchè essa lo espone al rischio di esagerare il suo diritto e di negare la sanzione quando la deve accordare. Si suppone che in materia di finanze e particolarmente di dogane la legge abbia delegato all'ordinanza la facoltà di prendere certi provvedimenti che essa non avrebbe potuto prendere da se sola, a patto di sottomettersi alla ratifica legislativa; che usando di siffatta delegazione, l'ordinanza non siasi tenuta nei limiti del mandato; e che così macchiata di un eccesso di potere si presenti alla valutazione giudiziaria. Per esempio in Francia il governo tiene da due leggi, del 29 fiorile anno X e del 17 dicembre 1814, la facoltà generale di abbassare o d'innalzare provvisoriamente le gabelle, di proibire l'entrata delle merci straniere o di aumentare i dazi alla loro importazione; una legge particolare del 2 luglio 1836 rilascia il quinto dei diritti di entrata ai prodotti naturali importati con navi francesi dalle isole della Sonda e dalle parti dell'Asia situate al dilà. In questo stato della legislazione sopravviene il 2 settembre 1838 un'ordinanza, la quale usando del

potere generale accordato dalle leggi dell'anno X e del 1814, restringe il beneficio del rilascio a' prodotti naturali importati dai paesi situati al dilà delle isole della Sonda. L'ordinanza cangiava la legge in detrimento dei contribuenti, dappoichè ritoglieva ai prodotti importati dalle isole della Sonda il rilascio del quinto che loro era accordato. Evidente era l'eccesso di potere. Dipoi una legge del 1841 ha ratificato l'ordinanza; ma prima di questa ratifica, e quando l'ordinanza era ancora nel suo stato incostituzionale, l'amministrazione delle dogane riscuoteva il quinto sui prodotti importati dalle isole della Sonda. Si resiste; i tribunali di Havre, di Bordò, di Marsiglia rigettano la riscossione; quello di Nantes la mantiene.

Qual era in questa occorrenza il vero dovere del giudice? Esso dipendeva indubbiamente dal carattere costituzionale dell'atto che gli si presentava: se era legge, doveva applicarla; se era semplice ordinanza, poteva valutarla. Che cosa è adunque l'atto pel quale un potere superiore incarica l'inferiore di far ciò che questo non farebbe da se solo e spontaneamente? È una delegazione. Ora la proprietà di qualunque delegazione è d'identificare il delegato col delegante; nell'esecuzione che ne consegue, è da vedere il delegante, non già il delegato. Questo principio, che la sola ragione basterebbe a giustificare, è scritto nel diritto romano: *Qui mandatam iurisdictionem accepit, proprium nihil habet, sed eius qui mandavit iurisdictione utitur.* L'ha detto il principe dei giureconsulti, Papiniano (1). Ulpiano vi aggiunge: *Is cui mandata iurisdictio est, fungitur vice eius qui mandavit, non sua* (2). Ciò che è stato detto della giurisdizione può dirsi dei nostri poteri costituzionali; la ragione è la stessa. Quando il potere legislativo commette al potere esecutivo la cura di provvedere a certi bisogni che gli sfuggono, egli si dà un rappresentante, un *alter ego*. Il giudice adunque dee condursi inverso l'ordinanza come se si ritrovasse in presenza della legge stessa.

Ciò è vero indistintamente in tutti i casi, sia che l'ordinanza si tenga nei confini della delegazione, sia che ne esca fuori? Nel primo caso non v'ha niuna difficoltà ad ammettere l'identità della legge coll'ordinanza; ma nel secondo la volontà dell'una differisce patentemente da quella dell'altra. E nondimeno, per poco che vi si rifletta, si scorgerà che non è possibile distinzione alcuna senza distruggere il principio. Di ciò vi hanno due ragioni:

1. L'ordinanza emanata in conseguenza di una delegazione della legge è una legge pel giudice; il giudice deve dunque applicarla, a malgrado dell'eccesso di potere; giacchè se conoscesse

(1) *De offic. eius cui*, D. l. 1, § 2.
(2) Ib. lib. XVI, l. III.

dell'eccesso di potere nella legge, verrebbe a conoscere della legge stessa, ed ognun sa la gran massima che forma la regola di diritto: *Secundum leges, non de legibus iudicandum.*

2. Nella legislazione speciale sulla quale ragioniamo, la delegazione muove dalla legge per ritornare alla legge; dopo l'esecuzione il delegato si presenta al delegante per rendere il suo conto, e secondo l'occorrenza l'ordinanza è o non è convertita in legge. Che significa pel giudice quest'obbligo del potere esecutivo di sottomettere i suoi atti al potere legislativo? È da parte di questo una riserva di giurisdizione, e questa riserva è esclusiva; quando il ministro che ha contrassegnata l'ordinanza la presenta alle camere, egli è come istante innanzi ad esse per ottenere la sua sanatoria; vi ha in ciò come una pendenza di lite legislativa, nella quale non può ingerirsi nessun potere inferiore, e sulla quale può ben meno ancora anticipare. Riman dunque che pel giudice l'ordinanza conservi forza di legge a malgrado dell'eccesso di potere.

Ma può presentarsi un imbarazzo, in conseguenza della fedeltà stessa del giudice ai suoi doveri. L'ordinanza trascende il potere che le è stato delegato; il giudice l'applica; la sua decisione passa in cosa giudicata; intanto accade che nella seguente sessione il legislatore disapprovi l'ordinanza e neghi di convertirla in legge. Che diviene la cosa giudicata, quando il testo che le è servito di fondamento è condannato dal legislatore? La cosa giudicata riman quello che non ha mai cessato di essere, la verità stessa, e l'ulteriore determinazione delle camere nulla può sopra una condanna regolare, altrimenti il potere giudiziario trapasserebbe al potere legislativo. La persona che può essere rimproverata non è il giudice, ma il ministro; adunque la difficoltà si risolve per la responsabilità ministeriale.

Se il contribuente avesse pagato volontariamente e senza condanna, l'amministrazione, dopo la decisione della camera, dovrebbe render ciò che fosse stato pagato senz'essere dovuto (1).

Ricapitolando: il giudice non è che l'organo della legge; i motivi delle sue decisioni sono di quella e non di lui; donde la conseguenza ch'egli non è responsabile. Perchè niuna influenza estranea alteri il suo dovere, ha bisogno della sua indipendenza; perciò non è agente del governo; tiene il suo titolo dal principe ed il suo potere dallo statuto. Ci bisognano per lo meno queste precauzioni perchè abbia senza pericolo il diritto immenso di discernere a quali atti debba accordare o negare la sanzione giudiziale. Or-

(1) Quanto fin qui abbiamo esposto sul potere giudiziario è tratto dalla dotta opera di C. G. Hello, *del reggimento costituzionale*, della quale opera non sapremmo abbastanza raccomandarne lo studio.

ganizzato così, il potere del giudice è atto in modo eminente a condurci ove tende lo statuto, alla garantia costituzionale.

Del potere amministrativo.—Qui, come da per tutto, non prendiamo di questa vasta materia altro che quello che interessa la garantia. La troviamo nell' amministrazione nel grado stesso che nella giustizia? Ve la troviamo tale almeno quale la comporta la natura delle cose?

Nelle materie amministrative si è fatta una distinzione giudiziosa, che rammenta quella del diritto romano tra l' impero e la giurisdizione, *imperii potius quam iurisdictionis.*

In alcune, l' amministrazione comanda, autorizza o vieta; essa può negare ciò che le si dimanda; certamente non è mai dispensata dall' essere giusta; ma tra i privati e lei non vi ha nessun mediatore necessario; non consulta se non se stessa; attinge in se le sue risoluzioni; è libera e responsabile: è l' impero.

In altre, essa contratta, e per conseguenza si obbliga; l'autorità entra nel dominio delle convenzioni, si fa parte, e tratta con un'altra parte alla stregua dell'egualità; se vi ha litigio, l'idea di un mediatore si presenta naturalmente; è la giurisdizione.

Ottimamente si è detto che in vero in ambi i casi vi ha reclamo, ma che là si allega *un interesse*, qui *un diritto*; il diritto suppone sempre un interesse, l'interesse non sempre suppone un diritto. Quindi le due divisioni principali che presenta questa materia: l'amministrazione attiva ed il contenzioso amministrativo.

Dell'amministrazione attiva. — Il giudice non è responsabile, poichè non è agente di nessuno e non prende nessuna risoluzione che sia propria di lui; per la contraria ragione l' amministratore è responsabile, perocchè ha un'azione spontanea, le sue determinazioni sono libere, e le sue risoluzioni appartengono a lui.

Ma la responsabilità degli agenti del potere non è efficace, cioè a dire non procura la garantia, se non quando le si dà un corpo con la legge organica. Nel linguaggio degli uomini di stato e dei pubblicisti responsabilità è divenuto sinonimo di amministrazione. Se si esita sulle attribuzioni dei varii poteri, *date*, si esclama, *date alla responsabilità.* Se sorgono degli scrupoli su di un provvedimento, *lasciate*, *lasciate fare alla responsabilità.* E si dà, e si lascia fare; ma quando dopo l' atto cercate di afferrarla, l'ombra si dilegua, lasciando dietro di se tracce che non cancellerete più. E così un principio la cui destinazione è di raffrenare, ha per risultato di spronare. Ci vuole una legge, non fosse altro che per sottrarre gli agenti alla mala influenza di questo stato provvisorio; ce ne vuole una, meno per ottenere delle condanne, che per parlare al loro spirito, per mostrar loro accanto a se una minaccia sempre presente, e cui sempre è pronto a seguire l'effetto. Si sono fatti dei tentativi, che han dato luogo a belle discus-

sioni; ma le camere a mezza via sono state vinte dallo sgomento, e dopo essersi esplorato gli approcci, si è indietreggiato come dinanzi ad un sito inespugnabile.

Se non m' inganno, la difficoltà è molto meno nella natura delle cose che nelle nostre idee, nella materia stessa che nelle nostre tradizioni. Lo statuto ha voluto separare i due poteri che l'antico reggimento avea mescolati, e stabilirli parallelamente l'uno all'altro; ma il parallelismo non è bastato; esso ha veduto nell'amministrazione un istrumento, le ha dato la supremazia che gli era utile, e nel suo bisogno immoderato di azione ne ha fatto una specie di potenza inviolabile. Riportatevi allo spirito la massima stabilita da' pubblicisti che *le funzioni giudiziarie sono distinte e rimarranno sempre separate dalle funzioni amministrative*. Ma ad onta di ciò si è pur detto che i *giudici non potranno, sotto pena di prevaricazione, turbare in qualsisia guisa le operazioni dei corpi amministrativi, nè citare dinanzi a se gli amministratori per ragioni delle loro funzioni;* egli è perchè in fatti i corpi giudiziari erano in possesso di turbare le operazioni amministrative, di contrariarle, e di chiamare dinanzi a se gli amministratori per fare ad essi ingiunzioni e divieti; la loro ingerenza nelle operazioni amministrative era intera; traevano questo diritto da una ordinanza francese del 1629, che imponeva come un dovere ai procuratori generali di procedere contro i governatori delle provincie, di poi contro gl' intendenti. A questa ingerenza appunto nelle operazioni amministrative la legge ha voluto ovviare, senza nuocere all' azione giudiziaria della persona lesa, e quindi è rimasto indebolito il principio della giurisdizione territoriale su chiunque commette un delitto o cagiona un danno.

Se una volta si conviene che altro è l'ingerirsi nell' operazione amministrativa, altro il conoscere delle azioni intentate contro l'amministratore, e che per conseguenza questo è soggetto al giudizio dei tribunali ordinarii, non resta, sembra, alla legge, per avere un fondamento, se non di risolvere le due quistioni: Quale sarà mai l' estensione della responsabilità dell' agente? In qual modo s' introdurrà la sua azione? L' azione sarà diretta o assoggettata a qualche circostanza pregiudiziale?

L' amministratore ha una responsabilità più larga di quella del giudice. Il giudice, non risponde che del suo dolo o della sua colpa, perchè la colpa ed il dolo sono sempre fatti personali. L'essere responsabile solo di questo modo, è lo stesso che esser tale solo in un modo ristretto, speciale, privilegiato, per ragioni che non si applicano se non che a certi modi da essere determinati. La responsabilità dell'agente del potere è retta dalle regole ordinarie sull' imputazione delle colpe, altrimenti non differirebbe per nulla da quella del giudice.

Può accadere che l'agente sia stato l'istrumento di un ministro, e che questi assuma la garantia dell'altro; su di che vi ha due osservazioni a fare:

1. Questo caso non è che un'eccezione; avviene soltanto allorchè l'atto è politico di sua natura e l'agente è l'esecutore passivo di un ordine deliberato dal potere esecutivo; il che lascia sotto l'impero della regola generale l'immensa maggioranza degli atti dell'agente.

2. L'eccezione si dee riconoscere alla natura dell'atto che sarà valutata da un'autorità competente, e non già sulla semplice dichiarazione del ministro, al quale non deve bastare di stendere la mano sul suo agente per ricoprirlo e per costringere la parte lesa a farlo accusare dalla camera dei deputati dinanzi al senato: questa vasta macchina non si mette in moto per un aggravio privato; ed il non soddisfare la più giusta querela senonchè mercè un mezzo così sproporzionato, sarebbe un annichilire la responsabilità stessa. A torti ordinarii, la giustizia ordinaria: lo dice il buon senso.

Perchè la responsabilità risalisse invariabilmente dall'agente al ministro, bisognerebbe togliere all'agente ogni libertà individuale, ogni estimazione, ogni discernimento, ultimo risultato a cui conduce un eccessivo concentramento; ma forse il concentramento eccessivo non ha il nome di *dispotismo*? Ogni sistema che a se ritrae la vita intera del corpo sociale, e la cui conseguenza logica è che la parte lesa non può mai rivolgersi contro l'autore immediato del danno, è un sistema illegittimo, poichè vulnera l'ordine morale. Plinio il Giovane, in nome degli abitanti della Betica, accusava di concussione Classico, antico governatore di quella provincia, e l'accusa involgeva due dei suoi agenti, Probo e Ispano. Prima di entrare nella pruova dei delitti di questo ultimo, dice Plinio (1), credei necessario di dimostrare che l'esecuzione dell'ordine di un superiore in una cosa ingiusta era un delitto; e i due agenti furono condannati all'esilio. Bisognerebbe compiangere il nostro reggimento costituzionale se questa verità di tutti i tempi e di tutti i luoghi non fosse una verità per lui.

La seconda quistione fondamentale che fa nascere la legge organica della responsabilità è, se la parte lesa abbia l'immediato accesso ai tribunali o debba la sua azione subire un esame preliminare, ciò che fa ricordare la costituzione francese dell'anno VIII e le vive discussioni che suscitò. Quella lotta mostrò da una parte uomini di stato e di pratica reclamanti l'autorizzazione preventiva, come condizione del buon ordine e di una separazione reale dei poteri, e dall'altra, lo dico perchè lo credo, la pubblica

(1) Vedi Plinio Lib. III, lett. IX.

opinione manifestò un sentimento vero della condizione dell'amministratore sotto il regime costituzionale. Non potrebbe essere che gli uomini di stato avessero ragione e che l'opinione pubblica non avesse torto? L'autorizzazione preventiva mi pare necessaria, come in tutt'i casi in cui, per esercitare un reclamo straordinario contro un atto dell'autorità, vi ha altro a consultare che il sentimento di un'ingiustizia vera o pretesa. La camera civile della corte di cassazione non è aperta a tutti i ricorsi, perocchè per fare annullare una decisione, non basta il rimproverarle un torto, anche reale; ci vuole qualche cosa di più di cui il litigante è cattivo giudice. Perchè una querela contro un amministratore sia ascoltata da un tribunale, bisogna anzi tutto assicurarsi se essa abbia per solo oggetto il raddirizzamento di un torto personale dell'agente o se tenda a rendere il tribunale estimatore di una disposizione amministrativa. Questa distinzione non è della capacità dei litiganti, del pari che un risentimento privato non è buon giudice dell'interesse generale. A questo motivo di diritto, che è permanente, altri se ne uniscono che dipendono dalle circostanze e che lo fortificano. Noi usciamo da lunghe dissensioni civili, e se fosse permesso a tutti gli astii di tradurre direttamente in giudizio gli agenti del potere, le udienze dei tribunali darebbero uno spettacolo che non contempleremo nemmeno per ipotesi. Ecco ciò che vuolsi concedere al sistema amministrativo, la necessità cioè di un'autorizzazione preventiva. Ma da chi sarà accordata cotesta autorizzazione? Qui l'opinione pubblica mi par che reclami una soddisfazione che l'è dovuta. Per parte mia, e come uomo, intera è la mia fiducia nel consiglio di stato; ma quando si allega la sua imparzialità per giustificare l'attribuzione fattale di statuire sulle sottoposizioni a giudizio dei funzionarii dell'ordine suo, si pone la quistione dove non è. Quando si tratta di garantia costituzionale, spogliamoci dell'abito di addurre l'assenza degli abusi: la garantia non è mai delle persone, ma è unicamente delle istituzioni. Da che dipende che il consiglio di stato, malgrado la sua altezza, non sia al disopra del sospetto per ciò che concerne la preventiva autorizzazione? Dall'opinione che in Francia si ha dell'amministrazione, e che essa vuole che se ne abbia, da quell'unità cui niuna cosa divide, di cui si vanta come di una perfezione, e la quale fa sì, che quando l'attore si lagna di averla per giudice e parte, non gli si può dare risposta che sia rigorosamente concludente. L'ordine giudiziario è diversamente costituito; le corti reali non fanno causa comune tra loro; ciascuna è sovrana nell'ambito della sua giurisdizione; si rinvia dall'una all'altra per legittimo sospetto, e l'opinione pubblica non mormora, poichè è sicura di trovare l'imparzialità dove che sia. Gli antichi parlamenti avevano tentato di costituirsi, sotto il nome

di classi, in un corpo, di cui il parlamento di Parigi sarebbe stato il capo; ma un editto di Luigi **XV** ebbe bentosto proscritta questa pericolosa pretensione. L'amministrazione ai nostri giorni, al contrario, è venuta fuori, come una persona, tutta di un pezzo: non si può toccarla ad una dell' estremità, che non ne frema tutto il corpo. Lo ripetiamo, questo concentramento si vantato è eccellente per l'azione; ma nella vita sociale ci ha ancora altro che l'azione: vi è eziandio la giustizia, e la giustizia soffre di tanta perfezione.

Ed intanto la soddisfazione che si chiede è si facile a dare! Mantenete la necessità dell'autorizzazione preventiva; affidate la cura dell'esame ad un' istituzione che statuirà in uno spirito tutto amministrativo, ma che si distaccherà dal consiglio di stato. La amministrazione resti pure una per agire; ma si modifichi quando diviene soggetta a giudizio. Le interne divisioni create nel seno del consiglio di stato per la migliore distribuzione del lavoro non si manifestano esternamente e nulla dicono all'opinione pubblica. Tutto ciò, ne convengo, si riduce ad un mutamento di nome e di forma; ma un mutamento di nome e di forma che guarisce dalla diffidenza, che stabilisce l'armonia dove non è, e che procaccia pertanto la garantia, questo mutamento è ancora un beneficio.

Del contenzioso amministrativo. — Abbiamo testè parlato della amministrazione attiva che dispone senza discussione e senza sindacato dei nostri *interessi* distinti dai nostri *diritti*. Ma ecco un caso in cui si presenta un diritto, un diritto attinto alla sorgente ordinaria delle convenzioni: esso è allegato da una parte, contrastato dell' altra: si cerca per lui la garantia. È il contenzioso amministrativo.

Io sottoscrivo coll' amministrazione attiva un contratto per forniture o per opere pubbliche; non c' intendiamo sul modo di eseguirlo; ci è controversia. Di qual natura è l'atto dell' autorità che termina questa controversia? È un atto di giustizia? Sembra che perfino il dubbio sia impossibile. Qual è dunque l' istituzione che vi provvede? Primamente un consiglio di prefettura dove si procede senza pubblicità, senza difensore, ma dove interviene una decisione che ha la sua forza propria e che è esecutoria per se stessa: nello insieme è una giurisdizione. Di poi il consiglio di stato, ove si procede con pubblicità, coll'assistenza di un avvocato, in presenza del ministero pubblico, ma ove la decisione che interviene non è altro che un semplice parere, senza alcuna forza propria, esecutoria solamente sotto la forma di un'ordinanza ed a cui questa forma può essere negata da un ministro o dal consiglio dei ministri: non è più una giurisdizione. Quindi, al primo grado di giurisdizione non vi è apparato giudiziario; al secondo grado apparato giudiziario senza giurisdizione. In somma poi il consiglio dei

ministri è quello che decide definitivamente; il che significa che la controversia non ha giudici.

Che questa pratica sia nata sotto l'impero, non è da maravigliarsene; che sia durata provvisoriamente sotto il reggimento costituzionale, in aspettativa di una legge, ben si comprende; gli amici saggi della libertà non hanno mai preteso repentine e radicali riforme; ma in oggi trovandosi a fronte lo spirito dell'impero e lo spirito della carta, questo abbia toccato una totale sconfitta, ella è questa una circostanza del nostro diritto costituzionale troppo grande perchè noi non cercassimo di renderne ragione.

Di alcuni atti la cui origine è amministrativa o giudiziaria e che si appartengono al potere esecutivo. — Vi sono alcuni atti, che discesi dal potere esecutivo nell'amministrazione e nella giustizia, risalgono per la forza delle cose alla loro origine; nè l'amministrazione, nè la giustizia, alla quale del resto appartengono, non li condurrebbero al loro fine: ora il mezzo di esecuzione di cui hanno bisogno oltrepassa l'estensione del potere da cui dipendono immediatamente; ora un imbarazzo di meccanismo gli obbliga a ricorrere al potere esecutivo, senza l'intervento del quale essi vi resterebbero incagliati. Eccone due esempii, uno preso nell'ordine amministrativo, l'altro nell'ordine giudiziario, i quali renderanno più visibile la linea di confine tra il potere esecutivo e le due grandi suddivisioni in cui si parte. Si vedrà come l'attività dei due poteri in cui sembra fondersi, non l'assorbe, e come conserva la sua esistenza propria e distinta in mezzo ai loro movimenti. Vi ha certe cose ch'esso non può fare in loro vece, e che essi non potrebbero menare a capo senza di lui.

Di questo numero è *l'estradizione*. L'azione penale contro un incolpato è un atto essenzialmente giudiziario e che non può mai cessare di esser tale; ma quando l'incolpato si è rifugiato in paese straniero, l'azione penale sarebbe colpita d'impotenza se l'autorità giudiziaria fosse ridotta a se stessa, perciocchè nulla potrebbe conseguire al dilà delle frontiere. In tal caso è per lei una necessità di ricorrere al potere esecutivo e di torre in prestito da lui i mezzi di cui dispone: essa non può nè dirigere requisizioni al governo straniero, nè venire a trattative con lui: questo appunto è spiegato molto bene da una circolare del guardasigilli (1): essa non permette ai magistrati di Francia nè di domandare al governo straniero la consegna della persona dell'incolpato, nè di riceverla da lui, cose tutte che hanno d'uopo dell'intermezzo del governo che lo distinguono dall'autorità giudiziaria.

(1) È del 5 aprile 1841; la trovo mentovata a pag. 697 del secondo volume dell'eccellente *Trattato sulla procedura penale* del sig. FAUSTINO HELIE.

L'altro esempio è tratto dai conflitti di attribuzione. I due poteri paralleli si disputano lo stesso affare: il potere giudiziario è stato adito, il potere amministrativo vuole esserlo. Se uno di essi avesse contro l'altro il diritto di avocazione, diverrebbe superiore, ed il parallelismo sarebbe distrutto. Or due cose importano egualmente: che la lotta abbia un termine, e che l'equilibrio dei due poteri sia mantenuto. Adunque per adempire a queste due condizioni ci vuole un superiore comune e riconosciuto, e dopo aver cercato lungo tempo, non se ne è trovato altro che il Re. In fatti, da qualunque parte si penda per evitarlo, non s'incontra senonchè una parte interessata, ed a lui si ritorna come al punto di partenza delle due grandi ramificazioni. Ben è vero che il Re riunisce nella sua persona costituzionale delle qualità diverse, alcune delle quali sono sembrate incompatibili col diritto di regolare i conflitti, e la dottrina ha avuto qualche pena a rendersi ragione del titolo preciso pel quale fa atto di superiorità tra le due autorità rivali. Si è insorto soprattutto contro la teoria di un parere del consiglio di stato del 6 febbraio 1821, ove si afferma che in questo caso *il Re non fa, come la corte di cassazione, un semplice atto di giurisdizione, e che opera come supremo amministratore*. Si è biasimata cotesta qualificazione di *supremo amministratore*, la cui aggiustatezza può infatti venir messa in dubbio; secondo i principii generali della costituzione, il Re non potrebbe essere un amministratore, perciocchè l'amministratore è agente ed è responsabile; e nel caso particolare di un conflitto, è forse la qualità che più accuratamente bisogna evitare di dargli, giacchè verrebbe fatto operare in nome di uno dei poteri interessati, e gli si torrebbe così il suo carattere di mediatore e di giudice. La quistione, bisogna convenirne, sembra che degeneri in una quistione di parole, giacchè, di accordo sulla persona del mediatore, non si dissente che sulla sua qualità. Ma tale è il rigore della dottrina costituzionale ed il pericolo in che la può fare incorrere una parola impropria; anche quando si è di accordo sulla persona, la qualità non è indifferente, ed è interesse dei principii ch'essa sia determinata. Se il Re interviene nelle quistioni dei conflitti, il fa come capo del potere esecutivo, non già di uno dei poteri che ne derivano (1).

(1) Fin qui noi non abbiamo fatto altro che presentare sotto questo articolo dello statuto le teorie del diritto costituzionale tratte dall' insigne opera di HELLO; ma avvertiamo che noi ritorneremo sopra questo argomento nelle osservazioni che anderemo a fare nei seguenti articoli 69 e 74, ove più minutamente ci è dato l'agio di discorrere dell' *autorità giudiziaria e dell'autorità amministrativa*; ed ove anderemo ad esporre le massime che reggono l' una, ed i

ARTICOLO LXIX.

I Giudici nominati dal Re, ad eccezione di quelli di mandamento, sono inamovibili dopo tre anni di esercizio.

Osservazioni. — Nel commento fatto all'articolo precedente abbiamo esposto le teorie costituzionali che riguardano l'amministrazione della giustizia; ma ciò non basta. A completamento di quanto occorre conoscersi sull'obbietta materia, è pur necessario di qui svolgere la massima stabilita da tutt' i pubblicisti e commendata dai più egregi giureconsulti, quella cioè, che *la giustizia sia il fondamento dei regni.*

Per bene esporre le nostre idee, cominceremo dal definire cosa sia l'autorità giudiziaria.

« L'autorità giudiziaria non è altro che la retta e provvida am-« ministrazione della giustizia ed il primo elemento della felicità « pubblica. In essa vi è più che tutela dei diritti privati, vi è un « possente sostegno del reggimento dello stato; vi è un argomento « costante di moralità.

Eccone la dimostrazione.

La giustizia è il fondamento dei regni. — Regola prima, anzi vincolo principale dei civili consorzii è la giustizia. Sia che essa si consideri come espressione di principii morali, sia che si riguardi qual formola di relazioni sociali, sempre è vero che senza di lei non vi può essere ordine fra gli uomini viventi in relazioni amichevoli di diritti e di doveri. Il non far danno a chicchessia, il rendere a ciascuno ciò che gli è dovuto, sono precetti racchiusi in quello di vivere onestamente; ma siccome si riferiscono agli atti esterni ed operativi dell'uomo verso i suoi simili, si considerano distintamente e come altrettanti capi dei doveri che legano insieme gli esseri ragionevoli spinti dalla natura a vivere in società.

Quanto più si penetra entro l'indole intima de'governi civili, tanto più si fa evidente che la causa da cui essi direttamente provvengono, lo scopo cui mirano, il mezzo per cui agiscono, tanto si raccoglie in un solo elemento, *la giustizia;* essa è la dimostra-

---

principii fondamentali di diritto che reggono l'altra; poichè dovendo seguire l'ordine serbato dagli articoli dello statuto, necessariamente dobbiamo dividere e suddividere i nostri ragionamenti per classificarli sotto gli articoli a cui sono essi relativi; è però la riunione delle osservazioni apposte agli articoli 68, 69 e 74 presenta tutto ciò che sia necessario a conoscersi relativamente all' ordine giudiziario, subordinatamente alla disposizione contenuta nello statuto, cioè: *che la giustizia emana dal Re, e che essa viene amministrata in suo nome dai giudici che egli istituisce.*

zione, e forse meglio la custode di tutt'i diritti, la regolatrice di tutti i doveri. Nella sostanza di lei s'incontra la precisione delle scienze matematiche, ed ha con questo comune la qualità di non mai poter discendere nell'errore. Perciò essa si distingue dall'esercizio di tutte le altre virtù, che possano cadere in eccesso quando il principio che le informa oltrepassa i limiti della convenienza colle circostanti esigenze delle persone e delle cose. La fortezza per esempio può degenerare in asprezza, la pietà in mollezza, ma la ginstizia non può mai cangiare peggiorando natura. Il *summum jus, summa iniuria* è un adagio che si riferisce solamente alla applicazione della legge positiva, ma non deve mai toccare alla sostanza della giustizia che cesserebbe di esser tale, e si convertirebbe in infrazione di diritto dal momento in cui non attribuisce più a ciascuno il suo.

Rendere a ciascuno il suo, impedire che altrui non si rechi danno; ecco il vero obbietto de'governi civili. Quando dico *il suo*, intendo tutto ciò che all'uomo vivente in società si appartiene, ma colle modificazioni e colle restrizioni imposte dallo stato in cui egli si trova.

La giustizia considerata nella sua natura speciale non è che *un modo di attribuzione di diritti e di doveri;* essa non involve un idea assoluta, ma esprime un' idea relativa; non si deve dunque confondere nè coll'idea del bene, nè con quella del diritto preso in astratto. Perocchè il bene morale e la sostanza del diritto porgono l'obbietto della giustizia, ma esistono per cause loro proprie; la giustizia non fa che promuoverne lo svolgimento ed accettarne le conseguenze. Quindi nella osservanza delle leggi positive può accadere che il precetto sia meno retto, cioè meno conforme all'ordine morale o razionale, e che l'applicazione se ne faccia giustamente, cioè nella esatta conformità col precetto tal quale esiste. Ciò per altro vuolsi intendere sanamente ed in senso sempre subordinato al principio che insegna essere riprovevole di per se ogni atto favorevole ad un precetto intrinsecamente iniquo. Altrimenti converrebbe o ammettere che si possa senza colpa adempire ciò che si riconosce come intrinsecamente cattivo, e sarebbe un empia contraddizione: o negare coll' Hobbes che vi sia una ragione retta destinata a governare gli atti umani, e si cadrebbe in un manifesto assurdo (Vedi CUMBERLAND, *de legibus naturae disquisitio philosophica*, cap. IX.)

Teniamo adunque essere la giustizia nella società civile l'espressione dell' ordine morale e politico. I giudizii poi sono le forme colle quali la giustizia si amministra, quando nelle relazioni scambievoli tra gl'individui, o tra essi ed il corpo morale della società di cui son parte, si alzano controversie sul modo d'intendere e di osservare le leggi che li riguardano.

Tanto meglio viene amministrata la giustizia quanto più chiaramente sono definiti i limiti entro cui ognuno può usare liberamente dei suoi diritti, e quanto meno di forza si lascia alle prepotenze di fatto che un uomo può esercitare a danno dell' altro.

Nei tempi di anarchia o quando la costituzione popolare di un governo non è sufficiente a comprimere le passioni tumultuanti, l' amministrazione della giustizia soffre ostacoli moltiplici e non di rado si muta da una ragione equa in un impulso feroce. In qualunque specie di governo pubblico può accadere che non sia la giustizia rispettata. Può darsi che le pravi intenzioni di chi comanda corrompano giudici e giudizii, ma sembra certo che più speranza e maggiore probabilità di un ordine regolare di cosiffatta amministrazione sieno colà dove il Sovrano è posto in tal grado da non avere di che invidiare ai sudditi, e raccogliere in sè forze bastanti a tenere nel giusto equilibrio i diritti ed i doveri di tutti quelli che stanno sul suo territorio.

A nessuno poi più che al Sovrano deve interessare che si mantenga l'osservanza della giustizia tra i sudditi, poichè nulla sconvolge lo stato del consorzio civile più che la memoria dell'ingiuria invendicata e del torto sofferto. Allorchè il popolo si vede lasciato in preda ai soprusi ed ai danni illegali, raro è che non percepisca sinistri pensieri, e non si pieghi a pericolose inclinazioni. *Jus apud cives, modestia apud socios,* (Tacito, *Annal.* lib. 1) erano le basi del governo di Augusto, e sovr'esse si fonderanno pur sempre i provvidi e cauti principi.

Se ci facciamo a considerare per quali mezzi siasi ricomposto l'ordine politico, dopo le invasioni barbariche e la susseguita moltiforme prepotenza feudale, scorgeremo essere stato principalissimo quello adoperato dai più savii monarchi di chiamare a sè l'universale colla fiducia di ottenere più pronta e più sicura giustizia. — Due illustri esempi convien ricordare a tale proposito; quelli di Federico II in Italia, e quelli di Lodovico IX in Francia.

Volendo il primo dei due lodati principi disporre gli elementi veri di un regno, si rivolse alle cose della giustizia e dichiarò che il diritto di giudicare i sudditi apparteneva intieramente alla sovranità, abolita qualunque usurpazione che altri ne avesse fatta; non mai alcun conte o barone ardisse di esercitare nei feudi l' uffizio di giustiziere, e commetterne l'esercizio ad altri, poichè i soli giudici regii dovevano rendere giustizia nel regno.

Federico dichiarò inoltre quali fossero le giurisdizioni proprie a ciascun magistrato, provvide di un difensore particolare le vedove, i pupilli ed i poveri; stabilì le forme ed i gradi dei giudizii; prescrisse le prove secondo le quali dovevasi profferire sentenza, e che ridusse agl' istromenti ed ai testimoni; vietò l'uso barbarico del duello giudiziario, ad eccezione de' soli casi di delitti di mac-

stà o di occulto omicidio, in mancanza delle sovradditate prove ordinarie; pose in fine sotto la salvaguardia della responsabilità dei giudici la santità del giudizio, aprendo a chiunque si reputasse danneggiato l'adito all'accusa contro i giudici prevaricatori e castigando coloro che avessero tentato di corrompere i ministri della giustizia.

Con questi mezzi Federico mirava a farsi potente, ma di quella potenza che avrebbe mirabilmente contribuito a creare nella penisola un impero veramente grande e benefico.

Negli anni medesimi in cui Federico regnava, S. Lodovico in Francia cercava di ridurre a pacifico e tranquillo stato il popolo, e lo avezzava a riguardare il monarca supremo qual vindice naturale dei suoi diritti contro gli eccessi e le male arti dei feudatari. Si valse egli egregiamente dell'opera de' baglivi, ufficiali superiori di giustizia, creati da Filippo Augusto per far osservare i suoi ordini e *stabilimenti*. Promosse lo studio del diritto romano, perchè di là venivangli precetti di viver civile raccomandato dall'autorità di un solo. I baglivi non tardarono ad assalire i privilegi dei baroni, tacciandoli d'illegali, ed introdussero un modo di giurisdizione non prima veduto, cioè *i casi regii:* — Sostenevano essi che il re, quale capo del governo feudale, avesse la speciale prerogativa di giudicare certe cause più importanti e più solenni. E siccome non vennero mai alla definizione puntuale dei *casi regii*, così ogni qualvolta si agitava da un vassallo una causa che paresse dover interessare l'autorità del re, essi l'avevano per caso regio e l'avocavano al loro tribunale.

I litiganti trovandosi meglio giudicati dal baglivo che non dal giudice feudale, e vivendo più riposatamente sotto lo scettro del Re, che sotto il flagello del feudatario, secondavano di buon animo la proposta mutazione di foro. In questa guisa si allargava l'osservanza delle costituzioni reali, e si aumentava nel popolo la devozione al sovrano.

Un curioso, e per la storia importantissimo parallelo si potrebbe dunque fare dei due regni di Federico II e di Lodovico IX; e si vedrebbe come l'uno e l'altro di questi re ricomponessero, a così parlare, l'ordine civile nei loro dominii, mercè delle introduzioni di leggi savie e di regolari giurisdizioni. Federico II propugnò un corpo di leggi generali intente a beneficio comune del principato e dei sudditi, conosciuto sotto il nome di *costituzioni del regno* (1). Lodovico promulgò il suo corpo di *stabilimenti* secondo l'uso di Parigi e di Orleans e della corte di Baronia (2). Ma

(1) Vedi Giannone, *Istoria civile del regno di Napoli*, lib. XVI cap. 8.

(2) Non è dubbio che S. Lodovico fu principe legislatore. La co-

fra le pubblicazioni di questi due codici corre un intervallo di circa quarant'anni (1); lo che induce una preeminenza di merito dal canto del re italiano, e può far supporre che l'esercizio di lui abbia servito di scorta all'intendimento del re francese. Amendue questi monarchi promossero lo studio delle leggi romane, l'uno nella istituzione dello studio generale di Napoli, l'altro nelle scuole allora celebri di Angers e d'Orleans, e con avere altresì ordinato la traduzione in francese dei testi di quel diritto. I duelli ed i cimenti giudiziarii, furono da questi due principi ugualmente repressi (2). Federico, per rimediare agli abusi che potevano occorrere nell'amministrazione della giustizia ai sudditi stabilì le corti generali che due volte l'anno si dovevano tenere in certe provincie del regno. A che Lodovico, oltre il merito di aver rettamente disposte le giurisdizioni, e sottrattele dagli abusi feudatali, si ascrive a taluni l'onore di aver creato il parlamento di Parigi (A. BEUGNOT, *Essai sur les institutiones de St. Louis,* Paris 1821, pag. 153) — Per due rispetti si differenziano poi le sorti di questi principi nei costumi, cioè che furono illibati e santi in Lodovico, riprensibili in Federico, e nelle vicende del suo regno.

Non dispiacerà spero al lettore, che nel ritratto storico di questi due principi io mi sia esteso oltre quanto forse non permetteva la qualità del mio assunto: l'occasione portava che si determinassero con esattezza i primordii più segnalati della monarchia in Europa, che a mio credere sono appunto quelli che siam venuti discorrendo. Dalle prime mosse si potrà far ragione della vera direzione che seguir doveva la monarchia, surta col moderno incivilimento. Essa tendeva alla stabilità dell'ordine ed alla equità popolare. Svolgendo questi due elementi in modo analogo alla propria natura, essa crebbe e si rafforzò (3).

Qui non si mancherà di opporre alla mia dottrina l'opinione

mune opinione a lui attribuisce il codice *degli stabilimenti:* non intendo per altro di asserire questo fatto da molti eruditi controverso, nè qui sarebbe luogo di eccitarne la disputa. Vedi KLIMRATH, *Mémoires sur les monumens inédits de l'histoire du droit français au moyen âge,* pag. 48.

(1) La promulgazione delle costituzioni generali di Sicilia fu fatta nell'agosto dell'anno 1231; gli ordini di S. Lodovico sono del 1270.

(2) Prima di Federico per le costituzioni che s'intitolano colle prime parole: *Leges quae — prosequentes benivolum — monarchiam — summo periculo*; poi da Lodovico nell'ordinanza del 1260.

(3) Vedi G. B. VICO *(Principii di scienza nuova,* lib. IV), dove parla di una eterna naturale legge regia, per la quale le nazioni vanno a riposare sotto la monarchia. Nessuno, nè prima, nè meglio di lui, giunse a discernere il vero carattere ed il principio sostanziale della monarchia.

celebratissima del Montesquieu che l' *onore* sia il principio che regge la monarchia (*Spirito delle leggi*, lib. III cap. 5, 6 e 7). Potrei rispondere che non resiste al mio assunto siffatto principio, il quale si appresenta piuttosto come istrumento atto a porre in esercizio le molle del governo monarchico, che non qual fondamento reale di tale forma di governo.

Ma quando poi si volesse ravvisare incompatibile l' unione dei due principii, io aggiungerei che la dottrina del Montesquieu quantunque riscontri coll'indole di molte istituzioni originate dalla monarchia, di per se stessa, ed in senso assoluto, non regge. Di fatti il lodato autore pone che quell' onore considerato filosoficamente è falso, epperò appoggia tutto l' edifizio sociale sopra una illusione, che deve perdere ogni efficacia dal momento in cui l'universale l' ha discoperta. Anzi quando facendosi a controporre l'onore alla virtù, egli deduce da quel confronto la conseguenza, che la virtù pubblica deve mancare nei popoli soggetti alla monarchia, si può credere che abbia più che ad altro pensato a far la satira della condizione in che si trovava ai suoi tempi la Francia; seppure non si studiava di dare indirettamente la preferenza ad una forma di governo diversa da quella che ivi serbavasi. Checchè ne sia di tutto ciò, noi terremo per fermo che la monarchia non può avere forza intrinseca se non gira sui due perni che abbiamo accennato.

La stabilità dell'ordine esiste principalmente nella monarchia, perchè il principio della sovranità essendovi unico, e le forze conservatrici trovandovisi moltiplicate, le relazioni tra il governo ed i popoli, e trai cittadini e cittadini, si mantengono in maggiore regolarità. Il sovrano non avendo poi, come si disse, di che invidiare ai suoi popoli, e mirando alla continuazione ereditaria del dominio, ha più di ogni altro mezzi ed interessi per assicurare a tutti il pacifico godimento di un tranquillo esercizio di diritto civile.

L'equità popolare sorge nelle monarchie dallo stesso principio della stabilità dell'ordine. Nelle repubbliche lo spirito di parte mai non si acqueta, ed innanzi all'autorità della legge si alza spesso la potenza della fazione che toglie alla prima quella forza che le era necessaria per sostenersi. L'uomo prevale, e la regola cede; gl' interessi della società si dividono. Laddove in una monarchia ben ordinata essi meglio si possono conciliare, meglio avviare ad uno scopo di progressivo miglioramento sociale. Chi ha lungamente e senza passione alcuna considerato i risultati della storia, non può a meno di concorrere in questa conclusione.

Una sollecitudine incessantemente diretta a mantenere salve le ragioni degl'individui nelle reciproche relazioni del consorzio civile, una esecuzione pronta, sicura, imparziale delle leggi, un ordine interno composto in guisa che lasci il maggior campo allo

svolgimento delle forze pacifiche delle scienze e dell'industria, un reprimento energico di ogni maniera di prepotenza fra i sudditi ad un sol principe e ad una sola legge. Ecco lo scopo e la guarentigia della monarchia. Ecco la propagazione legittima del germe donde ella è nata. Un reggimento poggiato su queste norme sarà giusto, e quindi fermissimo sui suoi fondamenti naturali.

Ma ad accrescere il rispetto al sovrano, conviene che le istituzioni monarchiche sieno disposte in guisa che la dignità di lui rimanga illesa dalle querele che per gli scontri inevitabili negli interessi privati possono alzarsi tra i sudditi.

I pubblicisti spiegano l'effetto della presunzione legale che il principe non può mal fare, nè mal volere, e l'attribuiscono specialmente al governo rappresentativo. Intendono così a mettere in salvo la persona del principe dai conflitti che possono nascere tra i corpi legislativi ed i ministri del potere esecutivo. Ma se accuratamente esaminiamo la forza e l'importanza di tal presunzione, non tarderemo ad avvederci, che essa egualmente si dovrebbe tenere per ammessa nella monarchia.

Senza forza morale non vi può essere tra gli uomini autorità durevole, e l'edifizio sociale scosso dal vertice presto si sfascerebbo. La forza morale è la sola che congiunge tutte le parti di quell' edifizio senza logorarle od irrigidirle; la semplice forza coattiva oltre all'essere di breve durata produce le reazioni. Quindi primo obbietto di chi governa debb' esser quello di procacciarsi stima e fiducia presso i governati. Quindi precipua cura dei principi savii fu di allontanare dai popoli ogni idea che la podestà suprema possa scientemente e volontariamente piegarsi a ciò ch'è ingiusto, od improvvido al bene dei sudditi. Il senso dello leggi romane a tal riguardo fu egregiamente esposto dal Baldo nelle seguenti parole: *Princeps est quidem legum dominus, non autem morum ac rationis; digna enim vox est maiestate regnantis legibus alligatum se principem profiteri, nec princeps voluisse credendus est quod iuste voluisse non potuit* (1). — E volendo addurre esempii di monarchie moderne, ci è singolarmente gradito lo arrecare quelli che dettero i principi dell' augusta Casa di Savoia, che per tanti secoli ha saggiamente governato, a lode di cui, senza pericolo di adulazione, si può dire che antepose ad ogni riguardo il santo amore della giustizia.

Così per le leggi antiche di questa monarchia era commesso al gran cancelliere di correggere ciò che troverebbe d'ingiusto nei

(1) Ottimamente in proposito scriveva il Donello: *Quod si quidquid principi placuit lex est*, lib. 1, D. de const. princ. *Etiam haec voluntas lex erit, et quoniam principes in se hoc volunt, etiam ipsi in se erunt lex.* Comm. de iure civ. lib. 1, cap. 17.

rescritti sovrani, ed ai senati di trattenere il corso, modificare le disposizioni di quelli che riuscissero contrarie al pubblico bene ed al servizio del principe. — E nelle rinnovate leggi dagli stessi principi ordinavasi espressamente ai senati di non lasciare libero il corso alle provvisioni sovrane sospette di vizio orrezione o surrezione, o contenenti cosa contraria al servizio del Re, al pubblico bene ed alle regole di giustizia, o pregiudizievoli al terzo.

Tutte queste cautele procedono da un doppio riguardo di privata e di pubblica giustizia, e giovano a sostenere l' opinione tutelare della sovranità.

Dai medesimi principii è desunta quella forma speciale con che presso di noi e di altre nazioni, i magistrati supremi prendono cognizione delle leggi generali che il Sovrano loro comunica prima di pubblicarle, e trovando in esse cosa non giusta, o non provvida al servizio del principe e del pubblico, hanno carico di rappresentare il caso al Sovrano, e di sospendere intanto ogni adesione. Questa adesione, secondo l'uso, si chiama *interinazione*, la quale dagli antichi commentatori delle leggi così si spiega: — *Interinatio est approbatio eius quod princeps disposuit in vim legis aut gratiae.* Questa interpretazione ed altre simili dichiarazioni dei giureconsulti del XVI secolo non ci lasciano dubitare che essi intendessero la presunzione legale della rettitudine della sovranità, non altrimenti da quella che noi ora facciamo e che ogni uomo saggio pur conosce.

Ma per essere vieppiù certi che l'atto dell'autorità sovrana non pecchi contro la giustizia, forse non vi ha nella monarchia mezzo che il chiamarvi sopra l'esame dei magistrati giudiziarii. — Nei governi rappresentativi i varii rami della sovranità essendo divisi l'uno esercita la censura sull'altro. Ma nella monarchia pura, dove non può esistere tal divisione, conviene usare dell'officio delle podestà subordinate, e richiedere di consiglio intorno alla moralità dell'atto legislativo a quella di esse che per proprio istituto deve mirare alla giustizia anzichè alla semplice convenienza. Nello affidare al potere giudiziario il carico di verificare se la legge vada di accordo colla giustizia, il Sovrano opera con sicurtà maggiore di coscienza e di effetto, ed in faccia ai sudditi acquista pregio di circospezione, che è argomento di venerazione e di profonda stima (1).

(1) Qui mi si addurrà contro l'esempio dei parlamenti di Francia che da alcuni si tengono per essere stati complici se non autori diretti dei primi moti della rivoluzione scoppiata nel 1789; ma si può dubitare della verità di questa colpa, od al più si può dire che quando già l'ordine pubblico era scosso per ogni dove, quelle corporazioni furono istromenti congiunti con molti altri di un sovvertimento, le cui cause risalivano alla monarchia di Lodovico IX — Del resto, si deve

Si è detto che il potere giudiziario per proprio istinto mira alla giustizia anzichè alla semplice convenienza; e ciò proviene così dal dovere imposto ai giudici di non divertire l'animo ad altro che a ciò che è per se giusto, come dalla situazione della quale trovansi i giudici collocati nella società civile. Dall'una parte essi fanno velo alla schietta idea dell'onesto; dall'altra la quotidiana esperienza dei dibattimenti giudiziarii, li fa accorti dei pericoli che le cattive leggi possono creare a danno dei sudditi. Così il consiglio del giudice, non è pregiudicato, ed il suo intervento, non è nocivo al moto regolare del governo pubblico.

Fermi nell'idea fondamentale di tutto quanto l'esame che abbiamo intrapreso, poniamo per certo che in ogni forma di governo regolare, i principii della giustizia debbono servire di base a tutti gli atti governativi.

Ciò non solamente è una necessità assoluta dell'ordine morale, perchè la verità non è che una sola, ma costituisce altresì una indubitabile opportunità, perchè somministra la miglior forma di comporre le relazioni sociali degli individui in ordine conveniente di reciproca utilità.

Siccome poi nella monarchia l'osservanza di tali regole si regge precipuamente colla sanzione morale e colla conseguente forza d'opinione, egli è evidente che le istituzioni giudiziarie debbono esservi con iscrupolosa attenzione disposte. La loro continuazione può contribuire mirabilmente a mantenere il buono stato di una nazione, nelle successive generazioni, poichè come osservava il Macchiavelli, non è la salute di una repubblica, o di un regno avere un principe che prudentemente governi mentre vive, ma uno che l'ordini in modo che morendo ancora la si mantenga — *(Discorsi sopra le Deche di T. Livio* lib. I, cap. II.)

Dove le passioni politiche non ardono e non si cimentano, dove tutta l'azione del governo si riferisce al centro comune, questo debb'essere informato ad una virtù che tenga in equilibrio i diritti

---

avvertire sempre che la composizione dei parlamenti era viziosa; l'introduzione de'pari, la venalità delle cariche, la indefinita giurisdizione guastarono il vero ufficio dell'ordine giudiziario. In uno stato disordinato qual'era la Francia, il parlamento veniva considerato qual contrappeso che si opponeva ora ad una, ora ad un'altra forza preponderante. In alcune occorrenze salvò lo Stato, in altre lo turbò. Accarezzata fuor di misura, gastigata fuor di ragione, quella corporazione si era smossa da'suoi fondamenti proprii e naturali. L'esempio pertanto dei parlamenti non può influire sul giudizio ch'io porto di magistrati giudiziari chiamati a rassegnare al principe i loro consigli. L'esame della legge che si può chiedere ai magistrati debb'essere tranquillo e grave, nè mai trascendere in mezzi di esecuzione.

ed i doveri di tutti i sudditi, e così si ottiene la stabilità dell'ordine, e l'equità popolare, che sono, come abbiamo notato di sopra, i due perni del governo monarchico.

Nè si dimentichi che lo spirito pubblico in una nazione si dirige principalmente colla opinione di una intemerata giustizia.

Nei tempi che corrono, mentre si sono così notevolmente accresciuti i mezzi di attività, moltiplicate le transazioni, prodigiosamente estese le industrie, la necessità di sottoporre tutti gli atti della vita ad una rigorosa legalità, è cosa troppo evidente perchè vi spendiamo sopra qualche parola. La legalità che non è altro se non la regola uniforme di legge imposta a tutti gli atti suddivisati, è come si suol dire, una condizione di esistenza dei consorzii civili d'oggidì; dove regna la legalità, gli abusi sono meno frequenti ed assai più che correggibili; il credito nel commercio si svolge più largamente, l'opinione del pubblico non si guasta per giusti rammarichi, o per preconcepiti timori. Allora si può credere che le leggi influiranno sui costumi, ed essendo buone, buoni pure li renderanno.

Ma affinchè le leggi sieno esattamente osservate, conviene che gli uomini sieno in caso di apprezzarle, cioè abbiano in se capacità sufficiente da attenervisi con profitto; conviene che i procedimenti giuridici meritino la fiducia del pubblico, e che il pubblico sappia riporla in essi.

Nella conservazione dei diritti primitivi essenziali degli uomini raccolti in società, e nella modificazione dei diritti accidentali aggirasi l'uffizio della giustizia politica. Da lei si possono desumere tutte le qualificazioni che rendono giusti i governi, in lei sta lo scopo perpetuo di ogni costituzione di popolo. Bramerei che altri profondamente penetrasse in cotesta, che io credo idea eminente del consorzio civile, e ne traesse tutt'i caratteri per dimostrare che la regola dell' autorità politica, astrattamente considerata, consiste in una determinata esecuzione trai principii morali assoluti e le conseguenze modificabili della natura umana, e che il suo fine è riposto nello svolgere e nel perfezionare tutte le forze sociali dirette al maggior bene dell'aggregato, non meno che degli individui. Direi poi a tutti gli statisti: — Volete rendere durevole la monarchia sia pur essa o no rappresentativa? Santificatela colla giustizia. — E rammenterei per ultimo ai cattolici le parole del ponteficale romano per la sacra unzione del Re, dove si contiene quest' ammonizione: *Iustitiam sine qua nulla societas diu consistere potest erga omnes inconcusse administrabis.* — In queste parole è compreso l' epitome di tutto quello che abbiamo fin ora detto.

Relazioni tra il potere politico e l' autorità giudiziaria. — La forma di qualunque materiale espressione di reggimento di stato

si riduce in questa definizione. — Autorità di dare precetti e potestà di farli eseguire. — Ma siccome di varia natura e di molteplice effetto riesce nella sua applicazione il governo di un popolo, così per adempiere regolarmente le diverse parti di quel governo si debbono distinguere i varii rami in che si divide la cura del consorzio civile. E la divisione più ovvia ed oggidì da tutti consentita si è in tre principali distinzioni, cioè la facoltà di fare le leggi generali, la facoltà di decidere le controversie che si levano tra privati e privati e tra privati ed il pubblico sopra oggetti di interesse privato, e la punizione dei reati. — Si è da altri saggiamente avvertito (dal Mirtermaier in un articolo inserito nell'*Archiv. für die civilistische Praxis*) che i tribunali hanno autorità di decidere in tutt'i casi in cui la vertenza si aggira sopra un diritto che appartenga come di privata ragione ad una persona fisica o morale, o tocchi al possesso, per modo che chi lo ritiene non possa essere privato senza il suo consenso, od almeno abbia titolo a ripetere una indennità per la sofferta privazione. Così pure è attributo dei tribunali il provvedere affinchè il buon diritto sia protetto contro l'aggressione violenta, e si assicuri un risarcimento a chi per effetto di una legge nuova o di un atto amministrativo trovasi in tutto od in parte spogliato di una sua legittima ragione (1).

(1) L'importanza della materia mi consiglia ad arrecare qui la traduzione di alcune considorazioni del Mirtermaier (l. c. § 2) le quali diffondono molta luce sul tema di che ragioniamo, e renderanno più compiuta la esposizione delle nostre idee. Dopo di aver detto che alla giustizia ordinaria spetta il decidere le controversie tra i rappresentanti del governo pubblico ed i privati, quando si tratta d'interessi privati, egli così prosiegue: — « La cosa si presenta « in modo assai diversa allorchè si tratta di diritti, i quali da chi li « pretende non possono essere invocati che in una data qualità pub- « blica, sia quistione di un obbligo cui un privato sia tenuto verso « lo stato od il comune, oppure quando lo stato impugna il diritto « di un privato per causa di ragione pubblica. Entrano in questa « classe i diritti che in Francia chiamansi nello stretto senso della « parola *droits politiques*, ed in Inghilterra *rights*. Sarebbe per se dif- « ficile il dedurre da principii generali che anche per la decisione di « questi nascenti da simili relazioni di diritti sieno i tribunali neces- « sariamente competenti. Tali quistioni vogliono sempre essere con- « siderate da un punto di vista politico. Quando il tribunale deve de- « cidere dei diritti e dei doveri politici di un individuo, la sentenza « non può essere n meno di essere determinata anche da riguardi po- « litici. L'interesse dell'uomo privato entra in collisione cogl' interessi « generali del pubblico. Richiedesi che quelli sieno ponderati e che « si faccia esame se l'interesse privato debb'essere sacrificato all'in- « teresse generale. Per esempio, quando si tratta del dovere di cedere « la proprietà ad un pubblico scopo, ovvero sia il caso di decidere « sulla capacità o la legalità di una elezione, si affacciano necessaria-

Così operando, non è a dire che il tribunale entri nell'altrui sfera, nè che decida sulla necessità od opportunità della legge, o del provvedimento amministrativo. Esso non fa che sottoporre alla legge le emergenze dei fatti, ed emergenze dei fatti sono ai suoi occhi le relazioni tra l' individuo e l'autorità, le quali non possono mai dare diritto maggiore che quello di una adeguata indennità.

La distinzione dei poteri che abbiamo accennata è inerente alla natura stessa del governo pubblico e si accorda ugualmente colle monarchie pure, e con le miste e con qualunque altra forma di reggimento civile. — Essa è conforme alla ragione ed alla destinazione di ciascuna di tali facoltà, e solo ne differisce nel modo, o per meglio dire, nel principio di sua applicazione. — Poichè nella monarchia pura quelle facoltà variamente si esercitano per autorità delegata da chi ritiene in se la somma di tutta la sovranità, laddove nei governi misti non riconoscendosi un centro comune di sovranità, si esercitano da individui o da corpi diversi, per diritto proprio o in virtù di delegazioni popolari o elettive. Non occorre quì di entrare in disamina delle vere sorgenti di tali poteri, allorchè stanno divisi nella loro causa primitiva, ma

« mente quistioni politiche. Quindi i tribunali trovansi di fatto elevati alla potenza politica, siccome in varii Stati ciò in parecchie « circostanze succede. Può accadere che i tribunali sieno come nel« l'America settentrionale chiamati a decidere sovra atti legislativi e « ad esaminare se una legge che dal potere legislativo di uno degli stati « dell'unione sia stata formalmente sanzionata abbiasi a considerare « come atto costituzionale. (Vedi Tocqueville, *Della democrazia in « America*) — In simil guisa spettava altre volte ai Parlamenti di « Francia per la qualità delle loro attribuzioni e per la loro situa« zione rispetto al potere esecutivo l'officio della registrazione delle « leggi, cosicchè nessuna legge era obbligatoria nel distretto del par« lamento sino a che questa non fosse stata registrata. — I tribunali « possono pure essere considerati quali censori del potere esecutivo, « perchè tocca ad essi di pronunciare qualunque volta alcuno oppone « d'errore o d' illegalità nell'applicazione di una regola preesistente. — « Può anche essere attribuita dalla legge ai tribunali l' incumbenza « di decidere in genere tutte le quistioni relative ai diritti politici de« gl' individui, ove non vi sia eccezione speciale come, ad esempio, « nel Belgio. La legge di un paese può conferire specialmente ai tri« bunali l'autorità di decidere sopra alcune quistioni politiche, come « è prescritto in Francia per le quistioni in punto d'*elegibilità*. — « La composizione stessa dei tribunali dev' essere diversa allora « che si vuole loro conferire un potere politico e dovrebbe esservi « una guarentigia mercè di un gran numero di giudici chiamati a « pronunciare. Debbesi altresì aver riguardo nella scelta dei giudici « ad alcune politiche capacità nei candidati. Occorrendo casi d'inte« resse pubblico, si dovrebbe badare a che le politiche opinioni dei « giudici non sieno d'impedimento a quell'interesse. »

importa assai il convincersi che per la qualità propria ed intima della loro destinazione essi non possono confondersi insieme. Basta difatti di por mente alla diversità degli oggetti cui si riferiscono per iscorgere che la generalità della legge non può scambiarsi colla specialità di un giudicato, nè la schietta imparzialità del giudizio ha che fare colla sollecitudine dell'amministrazione. L'ordine proprio di questi uffizii della sovranità richiede che procedano separati, sebbene collegati insieme nel loro virtuale principio, che è la sovranità istessa e che nella monarchia pura rimangono sotto la potenza di un solo (1). Quando adunque il principe fa una legge, l'esecuzione di essa, se concerne alla macchina del governo ed agli interessi complessivi dello Stato, spettar dee agli ufficiali dell'amministrazione; se risguarda diritti controversi tra privati o alla giustizia punitiva si devolve ai giudici. Se poi la legge tocca ad un tempo agl' interessi dei privati e del pubblico, l' eseguirla può appartenere in parte all' officio amministrativo ed in parte al giudiziario, coll'osservanza di certe norme, delle quali avremo a ragionar in seguito.

La sovranità non è la giustizia, come la legge non è la verità; l'una è la potenza, l'altra l'espressione della forma di una regola, la quale per esser giusta e vera, deve rispondere all'idea del giusto applicato alla condizione degli uomini raccolti in società. Quindi non diremo che la giustizia dipende dal sovrano, ma valendoci di una locuzione usitata ab antico nel nostro foro, diremo bensì che il principe è fonte di ogni giurisdizione. Cotal modo di dire, quantunque introdotto allorquando si contrapponevano le giustizie del principe alla giustizia dei signori feudali, porge, in qualunque ipotesi si voglia assumere, un esatto significato (2). La giurisdizione adunque, cioè l' atto esterno con che si amministra la giustizia, dipende dal principe, e siccome attributo e dovere del principato

(1) A schiarimento di quanto si dice, e che in estese proposizioni da molti scrittori e particolarmente da Montesquieu, riferiremo alcune brevi parole tolte dalla relazione del prof. Bellot di Ginevra sul progetto delle leggi giudiziarie e di polizia, da lui fatto il 3 novembre 1832. In esso ci sembra essere la sostanza delle ragioni di ciò che accenniamo. — *Le juge étant législateur, la vie et la liberté des citoyens seraint à sa merci; pour condamner au defaut de lois préexistantes et applicables, il saurait bien y suppléer par l'exercice de son pouvoir législatif*. Così pure se l'amministrazione od il governo si convertisse in giudice, osserva il Bellot: *Il serait souvent juge et partie dans l'application des lois pénales, dans celles des lois civiles lorsque la contestation serait entre l' état et les particuliers. Il serait son propre vengeur, il statuerait dans sa cause même.*

(2) Questo adagio è preciso nel concetto e nel dettato. L'adagio francese è il seguente: *Toute justice émane du Roi.*

è il rendere giustizia ai sudditi, così egli è suo diritto lo stabilire in qual modo e per quali gradi si abbiano a decidere le liti dei sudditi e ad infliggere le pene ai colpevoli.

Ora qui sarà opportuno il determinare con precisione le giuste relazioni del principato coll' ordine giudiziario, sia nel caso in cui si tratta di cose risguardanti al Sovrano, sia in quelle ove la controversia si agita soltanto tra privati. I diritti di sovranità propriamenti detti, come l'autorità legislatrice ed il dominio eminente non possono cadere sotto l'ispezione dell'ordine giudiziario, poichè tanto sarebbe l'assoggettarveli quanto il modificare il principio stesso della sovranità; lo stesso si dica dei diritti regali maggiori, che sono dipendenze immediate del principato. Vi ha una specie di diritti, i quali per la loro natura non entrano a far parte del vero diritto di sovranità, ma che hanno un'attinenza diretta colla ragione del principato. Tali sono i diritti ed i beni demaniali, quelli cioè che formano il patrimonio della corona. Intorno ad essi si vuol distinguere la causa permanente delle accidentalità: rispetto alla prima, vale a dire la loro destinazione ed alla condizione che in molti paesi viene loro imposta, d'inalienabilità, il potere giudiziario non ha facoltà di esaminarla, nè d'intaccarla menomamente; ma riguardo alla seconda entrando tali diritti e ragioni in cotidiano contatto coi diritti dei privati, rimangono sottoposti a quel potere.

Ciò si fa evidente appena che si consideri non potersi sottrarre quel patrimonio dalle reciproche relazioni con gli interessi dei privati, nè doversi pure supporre che abbia a tacere la giustizia per compiacere ai desiderii del fisco.

Quindi saggiamente vediamo stabilito presso tutte le nazioni incivilite, che i tribunali conoscono sopra le cause risguardanti il demanio, il quale non si rappresenta che come corpo morale passibile di tutte le condanne e di tutte le esecuzioni cui va sottoposto qualsivoglia privato. Lodavasi a cielo presso gli antichi la moderazione di un principe che non permetteva al fisco d'ingoiare le sostanze dei sudditi (Blackstone, *Commentario sulle leggi inglesi*, lib. 1, cap. 7) così poco allora tenevasi conto dei dettami dell'equità universale! Oggi che meglio si apprezzano le ragioni dei precetti della morale evangelica e dell'accresciuto incivilimento, si reputa debito di stretta giustizia ciò che allora si predicava merito di lode. E l'encomio che se ne faceva non potrebbe più sollevarsi oggidì senza offesa del senso comune e della dignità di quello cui sarebbe rivolto.

Questo è un canone generale della giustizia civile, che il patrimonio dello Stato debba agguagliarsi alla ragione di tutti i sudditi nello esperimento dei giudizii.

È tuttavia da rammentarsi la massima della legislazione inglese, la quale stabilisce che se alcuno per qualche diritto di pro-

prietà ha una giusta ragione di promuovere contro il Re, debba ricorrere alla corte di cancelleria che gli rendeva giustizia a titolo di grazia e non già di dovere.

Tale dottrina è analoga alla teoria insegnata dal Puffendorf, che un suddito non ha mezzo legale di conseguire il suo quando l'azione debbesi volgere contro il Sovrano. — Questo è vero quando si tratta di azione che possa rivolgersi alla personalità del Principe, ai diritti della corona, ed alle ragioni politiche, le quali cose tutte nella monarchia debbono stare al di sopra di ogni pretesa e di ogni riguardo dei sudditi. — Ma diversa è la regola quando, come testè si accennava, una quistione di proprietà o d'altro simile diritto si muove contro il corpo o la persona morale che rappresenta il patrimonio dello stato, vale a dire il fisco, ed allora il suddito per quanto il permette il legale esercizio dei suoi diritti civili, ha piena balìa di agire e di difendersi como verso un privato. Così l'intendono oggi tutte le nazioni incivilite, e così si mantiene un perfetto equilibrio di diritto in un ordine di cose disgiunte affatto da ogni relazione politica.

Egli è di gran momento il non scordare che il consorzio civile, ossia la società degli uomini organizzata in forma di governo pubblico, riposa sovra due principii, i quali precedono ogni formazione di governo, e stanno, per così dire, inerenti all'individualità umana. Essi sono la libertà individuale e la proprietà. Ponendo questi principii come primitivi nell'ordine sociale, non si deve inferirne che nel sopravvegnente stato di società essi non possono essere modificati e sottoposti a restrizione ed a perdita: anzi è evidente che senza tali diminuzioni lo stato politico non potrebbesi conservare, perchè rimarrebbe sprovveduto di due elementi vitali, del diritto cioè di punire e del dominio eminente. Ma se la modificazione di quei principii primitivi si protraesse oltre, il governo cesserebbe di essere giusto, e mancando la giustizia mancherebbe il vincolo morale che collega la moralità colla obbedienza, la reciprocità dei doveri civili colla superiorità dell'istituto politico.

Non è difficile il dimostrare che la libertà individuale e la proprietà sono due principii preesistenti alla formazione di ogni stato politico di nazione. L'uomo considerato disgiunto dalle relazioni sociali, è investito dal Creatore di una libertà naturale, limitata tuttavia da facoltà eguale altrui competente; dalla sua libertà si misurano i suoi diritti ed i suoi doveri. Entrando in società ordinata con altri, si restrinse bensì il circolo entro cui possa agire liberamente, ma non si annulla la sua podestà primitiva, che se ciò avvenisse, si commetterebbe un omicidio morale. La schiavitù esisteva ed esiste, ma essa non si annoverò mai tra gli elementi del governo civile. Lo schiavo non è parte, ma è dipendenza della società; epperò dove la schiavitù è ammessa, l'uomo

si deprime alla condizione di cosa affatto materiale, si vende, si uccide senz'altro motivo che la volontà del padrone.

Dunque, perchè sia vero elemento sociale, l'uomo debba essere nell'esercizio dei diritti essenziali della sua libertà naturale, ma disposto a rimetterne una parte per assicurarsi una protezione permanente. La rimessione che si fa di tali parti di diritti, è a guisa di un correspettivo contributo per entrare in una grande società di assicurazione reciproca. Non vorrei tuttavia che alcuno credesse che da noi per nulla si acconsentisse alla ipotesi di un primitivo contratto sociale da cui discende la formazione dello stato. Siffatta ipotesi accolta singolarmente nel secolo passato, perchè lusingava le passioni popolari e ritraeva l'idea del governo pubblico a certa reciprocità sistematica, oggimai è abbandonata. E non si durerà fatica a scorgere la vanità di quella dottrina, rammentando che la composizione dei grandi consorzii civili non è altrimenti un atto di libera volontà degli uomini, ma una conseguenza della loro natura, una necessità progressiva nell'accrescimento del popolo, una estensione dell'ordine di famiglia ch' è la origine dell'ordine della nazione. La sicurezza del genere umano, la legge del progresso sociale, lo sviluppo intiero dell'incivilimento sono incompatibili coll'idea di una società che non consiste se non per un'adesione volontaria delle singole parti, e va soggetta a tutte le clausole risolutorie dipendenti dalle capricciose esigenze di ogni individuo che la componga (1).

La proprietà sebbene sia un diritto risultante dal fatto di relazioni esistenti tra i vari uomini, perocchè l'idea di proprietà comprende implicitamente il divieto di togliere ciò che altri ritiene, è però anteriore alla formazione dello Stato. La proprietà perfetta esiste tostochè la famiglia è costituita, e la famiglia precede la nazione. La conservazione delle proprietà famiiliari è anche uno degli obbietti precipui per i quali gli uomini sono mossi a ridursi in consorzii civili, più estesi e distinti col carattere di nazione. Il diritto di proprietà soggiace non meno che la libertà individuale a moltiplici restrizioni nella condizione di società ordinata; ogni forza sociale si desume dalla forza individuale, ma il fatto dell'associazione produce relazioni e qualità speciali che propriamente non esistevano prima di essa.

Per ragione di giustizia la sovranità adunque, onde niuno sia

(1) Una bella confutazione del sistema di contratto sociale si legge nell'opera recentemente pubblicata dal Savigny col titolo: *Trattato di diritto romano* (cap. 2, § x). Cito questa confutazione, perchè mi pare la meglio connessa coi principii ammessi in giurisprudenza. Molte altre confutazioni già si pubblicarono di quel sistema, che meritano di essere esaminate da chi si occupa dello studio del diritto pubblico filosofico.

privato del suo senza giusto motivo, provvederà ad un tempo, che l' autorità suprema, che deve rappresentare l'energia vitale dello stato, soffrir non deve ostacoli per adempiere al suo officio. La sovranità si esercita anche col mezzo de' tribunali, i quali sono istromenti di pace ed organi di ragione. Per loro si spiega l' alleanza del diritto colla forza in che sta la base del governo civile; per loro la pena discende sul colpevole , ma senza colore di vendetta privata; per loro si ricompone entro i veri limiti la proprietà privata, senza idea di violenza; per loro infine si verifica certa irretrattabilità di fatto e di diritto che pone la *cosa giudicata* in aspetto di verità inconcussa e di necessità assoluta , senza difficoltà ammessa dalla coscienza del popolo.

La giustizia si amministra facendo osservare la legge. La legge ha per carattere essenziale l' essere generale , certa e prestabilita ai fatti ai quali deve dare norma. Se ai singoli casi si volesse applicare una singola legge, si toglierebbe agli uomini la disponibilità dei loro atti , perocchè non conoscendo quale esito questi sarebbero per avere al cospetto della legge , nessuna sicurtà prenderebbero nelle transazioni civili. Posta la preesistenza e la generalità della legge, ne consegue che l'officio del giudice non debbe essere altro che quello di applicarla rettamente ai casi occorrenti. Il criterio del giudice consiste nel ben conoscere l' espressione e l'intenzione della legge e nel ben discernere le varie relazioni che il fatto possa avere con essa. Ogni sentenza di giudice deve contenere un sillogismo, la cui maggiore è la legge, la minore è il fatto , la deduzione conseguente è la combinazione della prima col secondo.

Noi abbiamo supposto che la giustizia si amministri a norma di una legge. Ma che avverrà se invece di precetto positivo regni una confusa giurisprudenza , ovvero il precetto medesimo induca chi l'osserva in evidenti errori ? Trista condizione di cose ella è questa, improvvida al pubblico bene, contraria agl' interessi privati , ma pur non di rado s' incontra. Anzi nel secolo passato non vi era quasi regione in Europa che non difettasse di buone leggi. Quando il precetto della legge non giunge a comprendere nella sua generalità l' immensa maggioranza dei casi occorrenti, si apre un' alternativa nei due sensi egualmente funesta alle ragioni del Sovrano e dei sudditi. Bisogna necessariamente allora o che il giudice supplisca da se il difetto della legge, o che il legislatore intervenga e spieghi il suo sopra ognuno dei casi dalla legge non contemplati. Nella prima ipotesi il giudice assume autorità estesissima, si trasforma in legislatore , e spesso soggiacendo all' influenza delle persone e delle cose, anzichè fissare lo sguardo in ciò che sarebbe essenzialmente giusto , si piega alle convenienze, ed obbedisce a temporanee esigenze che a lui appariscono in figura di onesto

spediente. Quanto più scema nella legge la certezza, tanto più cresce nel giudice il libero arbitrio. Il tribunale diviene potente, ma la sovranità s' indebolisce, ed i sudditi si avvezzano a scorgere maggiore efficacia nell'uomo che deve servire, che nella legge che deve comandare. Non ignoro che da alcuni si bramerebbe che nei giudizii si andasse a verso delle mutazioni succedentisi nelle abitudini dei popoli, e si teme che una legge fissa ed irrevocabile impedisca il progresso della legislazione e della giurisprudenza. Io concorro volenticri nell' idea e nel desiderio dei miglioramenti progressivi nella legislazione, i quali aspettar non si possono se non dal progresso dell' incivilimento di ciascun popolo, ma credo che il pericolo non sia tale da far rinunziare all' utile certo che si ha nello attenersi ad una legge precisa. Agevole poi sarebbe l'adattare la legislazione ai risultamenti dell' incivilimento, quando a certe epoche determinate, si operasse una savia revisione dei codici (1).

Se per frenare la troppa autorità del giudice nel difetto della legge, interviene la volontà del legislatore a statuire su quel che si debba fare sopra ogni dubbio che si appresenti, s' incontrano pure non poche e non lievi difficoltà. Primieramente rimane offeso quel gran canone di retta legislazione che non ammette retroattività nella legge. Tosto che la legge tien dietro alla specie alla quale si applica, scompare il doppio carattere che tanto conferisce alla maestà del legislatore e della legislazione, l' imparzialita c la generalità. La legge deve, per quanto è lecito tra i mortali di aspirare alla perfezione, essere come la ragione, assoluta come la verità. Quando al fatto precede il precetto, accade facilmente che si dubiti avere quello su questo avuto influenza, e tanto basta per infievolire la fiducia morale che il legislatore debb' essere anzitutto sollecito d'ispirare nei sudditi. La specialità poi nel precetto nuoce alla eguaglianza legale che deve rispondere alla reciprocità delle relazioni tra i sudditi.

Tuttavia se il male esiste, è forza di cercarvi il rimedio, quando anche questo non sia scevro d' inconvenienti. Ed ecco il perchè nei paesi dove la legge non è compiuta, o certa, il legislatore interviene con rescritti a provvedere sulle emergenze. Si trattò da giureconsulti di chiaro grido della opportunità e dei limiti di tali

(1) SAVIGNY l. c. § XIV: *Dans les temps modernes, cette réaction de la forme est bien plus étendue, bien plus variée, bien plus puissante; et tel est le danger des codes complets. Ils fixent le droit à l'état où il se trouve; ils l'immobilisent, et le privent des améliorations successives qu'amènent naturellement les progrès de la science.* In un libro pubblicato alcuni anni addietro si è risposto alle obbiezioni mosse contro il sistema dei codici compiuti.—Vedi, *Della legislazione civile*, discorsi del C. F. SCLOPIS, discorso IV.

rescritti, e fra i più illustri scrittori intorno a siffatta materia è da porre il nome di Antonio Fabro, il maggior lume del foro italiano. La dottrina di Fabro merita di aver più seguaci che non altre opinioni meno prudenti e più corrive a confondere i termini delle leggi. Non sarà poi inutile il dire che, come primo presidente del senato di Savoia, disapprovava la giurisprudenza del senato piemontese, che ammetteva che in virtù di un rescritto si estendesse anche oltre il pattuito tra le parti il termine di un riscatto stipulato in occasione di vendita.

In un paese provveduto di buone ed apposite leggi cessa ogni necessità di rescritti e d'intervento straordinario dell'autorità sovrana nelle private faccende dei sudditi. Ma per quanto siasi cercato di rendere compiuta una legislazione, non accaderà mai che essa comprenda specificatamente tutte le verità dei casi che si possono produrre in pratica. Le contingenze oltrepasseranno sempre le previsioni, e sempre vi saranno occasioni in cui l'animo del giudice debba rimanere alquanto perplesso nello stabilire la relazione esatta tra il fatto e la legge. Se per buona sorte questa sarà esposta in forma di principii e di opinioni generali, l'applicazione ne riuscirà più facile. Ma se si fosse voluto preferire il precetto speciale alla regola generale, andando per lo minuto nella esposizione delle specie, occorreranno sovente casi sfuggiti alla previdenza del legislatore. Il giudice circondato da dubbi se ne starà peritoso ed incerto nell' esercitare il suo officio. Da queste incertezze non vi è altra uscita che il mezzo dell'interpretazione.

Secondo la comune opinione che nelle scuole s'insegna, due specie vi sono d'interpretazioni: quella che dicesi *dottrinale*, cioè che si adopera dal giudice in via di dottrina e che si forma collo studio del testo e coll'autorità della giurisprudenza; l'altra chiamasi *autentica*, oppure *legislativa*, che procede dal legislatore istesso, ovvero da un suo delegato, e che supplisce, coordina e dichiara tutto ciò che si richiede dalla legge per ottenere il suo intento.

La teoria delle interpretazioni delle leggi che si estende a tutte le indagini dei principii astratti del diritto non meno che alla circospezione di tutte le circostanze di fatto, frammezzo alle quali la legge deve operare, è stata soggetto di studio profondo de' più celebri giureconsulti. Il sig. di Savigny ne ha preso ultimamente a trattare, e lo ha fatto con quell' acume d'investigazione e con quella vastità di sapere che distinguono tutte le produzioni di così illustre giureconsulto.

Abbiamo citato il libro del Savigny (*Trattato del diritto romano*, lib. I, cap. IV) perchè crediamo che egli abbia svolto molto opportunamente alcune opinioni che entrano nel giro dei nostri presenti studi. — E ci pare ottimo tutto quello ch' egli dice intorno all'interpretazione grammaticale ed alla interpretazione logica, le quali,

secondo la dottrina di molti scrittori moderni, non si tengono per due specie inseparabili, ma come due metodi opposti e che si escludono a vicenda.

Cotale separazione è pericolosa, e pericolosissima è poi quella maniera d' interpretazione logica, la quale tende non solamente a rettificare l' espressione della legge colla dichiarazione della vera sua intenzione, ma rettificare la stessa intenzione prendendo qual tipo l' idea ch' essa *avrebbe dovuto esprimere*. La legge in cotal guisa si ritrae ad un motivo, e se le deduzioni logiche di questo principio, poste a confronto colla disposizione della legge, si allargano o si restringono, si tenta di rimettere l' equilibrio mercè di una nuova specie d' interpretazione estensiva o ristrettiva.

Procedendo per questa via il criterio dell' interprete s' insinua in luogo di quello del legislatore, ed una conclusione dialettica, secondo l'opinione di quei che l'adoperano, sottentra alla combinazione dei veri motivi che hanno nel pensiero del legislatore prodotto la legge.

L' interprete che pretende correggere il pensiero e non la lettera della legge, diremo col Savigny, la realità di quella e non la sua apparenza, si pone al di sopra del legislatore, e trascende i limiti della sua autorità; quello non è più interpretare, ma è veramente formare un nuovo diritto.

Ma senza più dilungarci sopra la interpretazione dottrinale che deve per necessità essere permessa ai giudici, e che anzi si confonde col *scire leges*, osserveremo che talvolta succede che una legge è talmente oscura ed incompiuta, che non segna un' orma certa ai giudici, ed avviene che una quistione identica sia ripetutamente in vario modo giudicata dai diversi tribunali dello Stato. Allora è inevitabile l'interpretazione autentica, che deve aspettarsi dall'autorità suprema, o da chi per essa sia delegato.

Il lodato Savigny esprime un' opinione intorno al modo di provvedere per l'interpretazione autentica alla quale non sembra che si possa opporre valida difficoltà: — « Se si cercano, egli dice, quali sarieno le regole le più adatte ai bisogni del tempo presente, io penso che entro i limiti della vera interpretazione dovrebbe lasciarsi al giudice una intiera indipendenza, ma vietargli tutto ciò che si è tenuto falsamente per interpretazione. Come incerti sono sovente i confini tra l' interpretazione pura e la formazione del diritto, vi dovrebbe essere un' autorità superiore, il cui officio non rimanesse per quella discussione impedito. Questa autorità, istituita specialmente per vegliare sui progressi del diritto, dovrebbe anche intervenire ogni volta che sorgerebbero dubbi sopra l' interpretazione di una legge. Ma in difetto di tale autorità, ed anche ove essa fosse costituita per altro oggetto, si potrebbe senza pericolo commettere l' interpretazione trascendente ad un

corpo giudiziario ordinato ad un dipresso come la corte di cassazione in Francia. Questo tribunale avrebbe sull'amministrazione della giustizia la salutare influenza che avevano in Roma antica il pretore ed i giureconsulti, e terrebbe fra le mani quell' interpretazione estensiva o restrittiva che si diparte dalla vera interpretazione e che eccede il potere di un giudice ordinario. »

Ma non basta il determinare quale autorità debba provvedere per l'interpretazione autentica, conviene pure definire in quali circostanze e con che regole facciasi luogo all' interpretazione. Molte prove si sono fatte, particolarmente in Francia, dove si è tentato con varie modificazioni di principii analoghi di giungere ad un risultato che forse non ancora si è ottenuto. La più ovvia soluzione di questo grande problema di ordine giudiziario e di autorità legislativa, sarebbe forse quella di stabilire che si desse ad un tribunale supremo, come quello di cassazione in Francia, l'autorità di conoscere delle revisioni che si chiederebbero per manifesta contravvenzione alla legge così dai particolari, come dal pubblico ministero, nello interesse unico della legge; che questo tribunale conoscesse contemporaneamente dal punto di diritto e nei meriti della causa; che dopo una ripetuta decisione di un punto identico di diritto pronunziata da quel tribunale supremo, venendo per casi uguali innoltrate revisioni replicatamente (per esempio dopo una terza proposta) quel tribunale fosse tenuto di riferire al Sovrano, onde per ordine di lui si proceda ad una interpretazione formale per mezzo di apposita legge.

Noi lasciamo che altri faccia miglior giudizio di queste materie: solo ci pare di dovere insistere sovra due capi: il primo sarebbe di evitare il rinvio della causa dal tribunale regolatore ad un tribunale ordinario perchè ne decida il merito. Oltre l'indugio di tempo e l'aggravio di spesa che seco trae l'istanza preliminare sulla quistione di diritto, vi ha un inconveniente gravissimo di porre in contatto le giurisprudenze divergenti di varii tribunali e di costringere l'uno a seguire le norme imposte dall'altro; non di rado invece di procurare l' uniformità si provocano collisioni. — E non si deve mai supporre che una sentenza di tribunale che ha da far legge tra le sole parti litiganti possa estendersi come precetto legislativo ai casi simili che si presentino all'avvenire, senza ammettere ugualmente che accanto alla legge, anzi al di sopra della medesima, sorga l'oracolo del tribunale regolatore, il che non può a meno di degenerare in abuso (1).

(1) Nessuna opinione di maggior peso intorno alle regole d' interpretazione potrebbe oggi indicarsi, se non quella del conte PORTALIS, già primo presidente della Corte di Cassazione di Parigi: — Ecco ciò che egli scriveva appunto sul tema che ora ci occupa. — « *En*

In secondo luogo avvertiremo che, col dichiarare quando siavi luogo a richiedere dal Sovrano l'interpretazione autentica in forma di legge, si ha il doppio vantaggio di non mai lasciare per trascuranza una lacuna importante nella legislazione, e di levar via dalla radice il dubbio, senza ledere per nulla l'indipendenza razionale dei giudici.

Ci rimane a parlare di cosa che è oggimai posta fuori di contestazione, cioè di non doversi i tribunali attribuire l'autorità di far leggi neppure per modo di regolamenti. Fu un tempo che quasi tutt' i magistrati supremi usavano di tale prorogativa, se non espressamente acconsentita, tollerata almeno dal principe, e direi quasi necessaria, perchè non avendosi allora leggi compiute, ma vivendosi o coll'autorità del diritto romano, o sotto lo impero degli statuti municipali o delle costumanze, era forza che i tribunali connettessero con legami regolari e plausibili le parti disgiunte. Ora che il corso dell'incivilimento ci ha condotti a tale da aver leggi compiute, così sugli ordini civili, criminali ed economici, come pei riti giudiziarii e sui procedimenti legali per cui si pongono in atti quegli ordini, il lasciare in balia dei tribunali anche le parti accessorie dello edifizio della legislazione, sarebbe improvvido consiglio. Improvvido per la causa, perchè adombrerebbe l'autorità legislativa che non deve lasciare scindere la sua podestà; improvvido per l'effetto, perchè non di rado avviene che i regolamenti fatti dai tribunali, siccome quelli che mancano di rigorosa sanzione, si mutino facilmente per consuetudine contraria, la quale assume colore autorevole, e per una serie di leggiere succedentisi mutazioni introduttive di molti errori.

Un illustre giureconsulto francese esponeva, egli è vero, la seguente dottrina: — « Spetta alle leggi di stabilire in ciascuna materia le regole fondamentali e di determinare le forme essenziali.

France par une lois récente on a consacré la préeminence de la doctrine consignée dans les arrêts de la Cour Suprême. Mais on a rayé les dispositions, fruit de la sagesse des anciens legislateurs, qui assuraient en certains cas l'interprétation de la loi; c'est une lacune fâcheuse; car il est indispensable, lorsque l'obscurité ou l'insuffisance de la loi résulte d'un conflit opiniâtre entre les arrêts de la Cour régulatrice et la jurisprudence des autres Cours ou tribunaux, que le legislateur soit averti d'un pareil état de choses, et qu'il intervienne s'il en reconnait le besoin. La lutte prolongée d'une seule Cour, quelque haut placée quell'elle soit, contre quelques autres ou contre toutes, aurait quelque chose de contraire à sa dignité, et jeterait sur sa constance à persister dans son opinion une apparence d'obstination et une affectation d'empire, nuisibles a sa considération et à la bonne admnistration de la justice. » V. Revue de legislation et de jurisprudence, de M. Wolowski, tom. VII, p. 209.

Le parti minute che risguardano l'esecuzione, le precauzioni provvisorie ovvero accidentali, gli oggetti istantanei e variabili; in una parola tutte le cose che muovono piuttosto la vigilanza della autorità che amministra, e non l'intervento della podestà legislativa che crea ed ordina le istituzioni, appartengono ai regolamenti. I regolamenti sono atti di magistrato, le leggi sono atti di sovranità. » (PORTALIS, *Discours preliminaire du code civil.*)

Se questa dottrina si applica agli atti di amministrazione propriamente detta, non si vedrebbe in essa difficoltà, perocchè la direzione di varie emergenze secondarie, e che si mutano col mutarsi le circostanze, può essere senza pericolo affidata ai delegati del potere sovrano, affinchè vi provvedano con precetti generali, sostenuti, a così dire, dal principio dell'istituto amministrativo. Ma non si potrebbe ammettere uguale facilità per ciò che riguarda l'amministrazione della giustizia, la quale esercitandosi sempre intorno ai diritti dei privati non deve seguire altra norma che quella stabilita dal Sovrano onde evitare ogni ombra di dubbio che riguardi personali s'introducano al cospetto della legge, e che le variazioni dei giudici possano variare le guarentigie alle quali la legge raccomanda la imparzialità dei giudizii (1).

Non possiamo per ultimo consentire col presidente Henrion de Pansey, quando si studia di provare che sia conveniente il commettere all'autorità giudiziaria certi uffizii di polizia non disgiunti da un arbitrio di punizione (*De l'autorité judiciaire* ec. Chap. 18.) Coteste facoltà che debbono misurarsi piuttosto da una discrezione suggerita dalle circostanze che non dal rigoroso criterio della ragion civile, non potrebbero, a nostro credere, esercitarsi senza scapito di quella opinione che deve accompagnare per ogni dove *l'uomo della legge*. La dottrina del Henrion, che egli attinse dal Domat, poteva difendersi, quando per l'incertezza del diritto il giudice aveva una più ampia sfera di attività. Ma in uno stato di regolare e compiuta legislazione, egli si deve astenere il più che si possa da ogni ingerenza che lo avvicini all'amministrazione. — La sola podestà di esecuzione diretta, che si deve sempre conservare intatta e nella massima larghezza al giudice, è quella che tocca all'adempimento del suo ministero.

Stabilito che la giustizia sia il fondamento dei regni, e determinate le relazioni tra il potere e l'autorità giudiziaria, non ci rimane che precisare i limiti che passano tra il potere giudiziario e l'autorità amministrativa; ma per seguire l'ordine per noi serbato nel commentare lo statuto, rimandiamo il lettore alle osservazioni apposte all'art. 74, ove diffusamente esporremo quali sieno questi limiti, e come essi dividono l'autorità giudiziaria dall'autorità amministrativa.

(1) Vedi le ulteriori osservazioni fatte all'articolo 73.

ARTICOLO LXX.

I Magistrati, Tribunali e Giudici attualmente esistenti sono conservati. Non si potrà derogare all'organizzazione giudiziaria se non in forza di una legge.

ARTICOLO LXXI.

Niuno può essere distolto dai suoi Giudici naturali.
Non potranno perciò essere creati Tribunali o Commissioni straordinarie.

Osservazioni.—Il diritto di non essere sottratto ai giudici naturali è una delle più importanti garentie per la libertà e sicurezza delle persone e dei diritti di proprietà dei cittadini (1). Questa garentia diventerebbe certamente illusoria se fosse lecito ad un potere qualunque di assegnare il giudizio di atti o di persone determinate a giudici o tribunali, o commissioni create con ispeciali e temporanei provvedimenti.

Nei governi assoluti, nei quali il capo dello Stato fa e disfà a piacimento la legge, e secondo il suo arbitrio la modifica in favore e pel favore di taluno, non sono rare quelle *avvocatorie* (2) e delegazioni, che pur erano presso di noi tanto dal popolo avversate, perchè ognuno vi vedeva un sistema d'intrigo, di corruzione e d'ingiustizia, perchè ognuno vi osserva potente ed autorevole l'arbitrio, e cancellate le principali virtù della legge, cioè la *giustizia* e l' *eguaglianza*.

Quali fossero i tristissimi effetti di queste delegazioni speciali, li proclamava un coraggioso ed insigne scrittore francese, di cui ne rapportiamo i termini. Dopo avere l'autore premesso, essere *il sistema delle delegazioni speciali, colpevoli nelle sue intenzioni, distruttori nelle sue conseguenze, nate in mezzo de' disordini, e non potendo sostenersi che con intrigo e con l'oppressione della innocenza,* ecco i termini nei quali ne spiega egli più specialmente gli effetti: — *La legge è spogliata dei suoi diritti, i suoi organi*

(1) I *giudici naturali* sono quelli che la legge dichiara competenti a giudicare nei casi, e negli affari in essa determinati.

(2) Così dette perchè con speciale rescritto il Re avocava a se la cognizione delle vertenze che riguardavano gl'interessi di una persona generalmente di qualche grado coi suoi creditori, e commettevane il giudizio ad un giudice speciale, a cui sovente conferiva l'autorità pretoria, cioè di giudicare senza formalità di giudizio e senza appello, *sola facti veritate inspecta.*

sono condannati al silenzio, tutte le forme sono annientate, tutte le precauzioni, che nella bilancia mettevano i deboli in equilibrio con l'uomo potente, erano distrutte; in una parola la salvaguardia della fortuna, della libertà, della vita, dell'onore dei cittadini veniva ridotta in un nome vano: ecco i funesti effetti di tali speciali delegazioni (1). Se tali erano come esser dovevano in Francia gli effetti di questi atti di un potere assoluto, non altrimenti dobbiamo giudicare che erano quelli che presso di noi producevano quelle sovrane patenti, o quei rescritti, coi quali il Re contro tutti i sacri principii tutelari del diritto di proprietà, e dell'ordine civile, avuto solo riguardo alla qualità della persona, sottraeva dalla ordinaria giurisdizione la cognizione dei giudizii.

Se questa disposizione dello statuto era com'è imperiosamente prescritta riguardo alle azioni giudiziarie civili, era, com'è, di assoluta giustizia sugli affari criminali.

Certo è che le *forme* nei giudizi sono la salvaguardia, la guarentigia dell'accusato; ora chiara è la conseguenza, che l'abbreviazione delle forme costituisce una diminuzione della guarentigia dell'accusato medesimo, è il carattere di una pena anticipata col diminuirgli i mezzi di stabilire la prova di sua innocenza e di escludere il fatto per cui è tradotto e sottoposto ad un tribunale eccezionale.

In ogni civile società possono avvenire circostanze tali nelle quali la salvezza dello Stato consigli di paralizzare temporaneamente il procedimento ordinario avanti i giudici naturali. — Il caso di più alto interesse sociale è quando, come saggiamente osserva un chiarissimo autore, lo Stato è minacciato colle armi, sia dall'estero, sia nello interno; in allora subentra la necessità di una pronta, energica ed efficace difesa, ed a togliere gli ostacoli, che vi si potrebbero opporre, e ad allontanare il pericolo non sarebbero sufficienti gli ordinari mezzi di pressione. In tali casi dovendo tutto essere subordinato al principio della difesa militare, alla autorità militare vengono affidate tutt'i poteri supremi durante il tempo del maggior pericolo. Questo stato di cose costituisce lo *stato di assedio*, nel quale le libertà ed i diritti costituzionali dei cittadini vengono sottoposti a molte restrizioni indispensabili per la difesa e l'allontanamento del pericolo, e s' impongono speciali norme di contegno o doveri convenienti alle circostanze, sotto sanzioni penali più o meno severe, e di una più pronta applicazione, mediante consigli di guerra. Questi procedimenti costitui-

(1) Vedi l'opera il cui titolo è il seguente: *Accordo dei principii e delle leggi sulle evocazioni, commissioni e cassazioni* — L'autore è anonimo, ma la sua opera venne alla luce nel 1788, sotto il regno di Luigi XVI.

scono una giurisdizione eccezionale, decretata dal potere esecutivo in determinati casi. Siccome però i casi dell'applicazione di sì straordinarie misure sono preveduti dalla legge, e secondo le norme legali ne deve pur essere regolato l'andamento, così lo stato di assedio non può considerarsi come una violazione di questo articolo di statuto; ma le giurisdizioni straordinarie introdotte in tali rincontri ed i consigli di guerra, sono, pei casi designati, i giudici naturali, costituiti dalla legge.

Egli è ben vero che, spettando al potere esecutivo la facoltà di ordinare lo stato di assedio, la conseguente attività d'insolite giurisdizioni sostituite alle ordinarie sarebbe l'effetto di un atto del potere esecutivo medesimo; ma questo potere non può avere tal facoltà che in forza di una legge ed il ministero è sempre responsabile dell'atto medesimo.

Quindi lo stato di assedio è nella sua proclamazione, nelle sue forme e nelle sue conseguenze perfettamente legale e costituzionale, quando venga applicato dal potere esecutivo nei casi previsti dalla legge.

ARTICOLO LXXII.

Le udienze dei Tribunali in materia civile, ed i dibattimenti in materia criminale saranno pubblici conformemente alle leggi.

Osservazioni. — Se l'amministrazione della giustizia è un bisogno della società; se l'ordine giudiziario dev'essere indipendente da ogni altro potere dello Stato, se non deve il giudice conoscere altra autorità che non sia quella scritta nelle leggi, la pubblicità dei giudizii presenta due vantaggi sociali, cioè quello di vincolare l'arbitrio del giudice, sempre pericoloso, quando agisce in secreto, quando non abbia egli a temere la censura del pubblico, essendochè la segretezza è madre dei sospetti; e quello che può avere l'accusato non presente al giudizio, poichè egli solo può costatare i fatti e le circostanze messe innanzi dal pubblico accusatore e dai testimonii chiamati a suo carico.

Opera però di saggio legislatore è stata quella che imprendeva e sanciva il magnanimo fondatore della monarchia costituzionale, quando egli dopo avere coll'intendimento di aprire un più largo campo alla difesa e tranquillizzare viemaggiormente l'animo dei giudici, recando sostanziali modificazioni nel procedimento in materia penale, giudicò di dare ad esso quel compimento, che ben diceva essere richiesto ad una retta amministrazione della giustizia, e poneva perciò a base della istituzione criminale la processura orale, e la pubblicità dei dibattimenti, delle quali decretava le forme nel codice d'istruzione criminale, onde le persone e le proprietà aves-

sero quelle guarentigie che necessariamente si collegano col mantenimento dell'ordine e coll'uniforme osservanza delle leggi dirette a proteggerli.

ARTICOLO LXXIII.

L' interpretazione delle leggi, in modo per tutti obbligatorio, spetta esclusivamente al potere legislativo.

Osservazioni. — Per venerazione al disposto del diritto romano è generale l' opinione degli scrittori che l' intepretazione delle leggi sia un attributo speciale del legislatore (1). I bisogni del foro però prescrivono alcune norme le quali suppliscono alla legge, ossia ne confermano lo spirito e la sostanza.

Le quistioni d' interpretazione sono quotidiane; il sottoporle tutte al giudizio del supremo legislatore sarebbe un imporre silenzio ai tribunali e togliere di mezzo l' indipendenza del potere giudiziario dagli altri poteri dello Stato; indipendenza che viene considerata quale guarentigia principale di civile sicurezza. — D'altra parte è credibile che i legali di professione siano più adatti ad interpretare le leggi del governo, e solamente quando il dubbio di diritto apparisce invincibile alla logica privata, si fa necessario il ricorso al legislatore da cui fu la legge emanata. In questo senso pare a noi che si debbano intendere le leggi e debbasi intendere lo statuto, il quale sanziona il principio che l'interpretazione delle leggi spetta esclusivamente al potere legislativo.

Quando però le opinioni dei più gravi giureconsulti sono in tale discordia, che una identica quistione sia in vario modo decisa dai diversi tribunali dello Stato, è forza di dare un termine alle controversie con una interpretazione autentica, la quale imponendo silenzio alle dispute dei giureconsulti, è necessario che il legislatore dichiari la sua volontà, la quale però senza offendere il principio della *cosa giudicata*, provveda pei casi futuri, e questa interpretazione può principalmente considerarsi come una *legge nuova*, anzichè dichiarazione dell'antica.

L' espressione aggiunta nella riferita disposizione dello statuto *in modo per tutti obbligatorio*, è diretta a sopprimere gli abusi troppo frequenti nei giudizii forensi, di ricorrere alla giurisprudenza dei magistrati. Ma essendo indispensabile, per la retta e regolare amministrazione della giustizia, che nei casi di dubbia interpretazione legislativa ed obbligatoria per tutti siavi una giurisprudenza costante e pratica, lo statuto non impedisce certamente

(1) Leg. 12 *Cod. De legib.*

che essa si formi coll' autorità dei giudizii solennemente pronunciati dal supremo magistrato di cassazione, e che servano di norma ai tribunali per le loro decisioni sopra identici casi, e ciò sino a tanto che non sia intervenuta l' interpretazione data dal potere legislativo.

Premesse queste generali osservazioni discendiamo a ragionare sulle regole diverse stabilite dai giureconsulti sulla interpretazione delle leggi.

Regole generali sulla interpretazione delle leggi. — Per quanta sia chiara, o possa esserlo una legge nel suo corso naturale, se dessa nella rivoluzione dei tempi, nella varietà delle vicende politiche, nel cangiamento dei costumi, delle opinioni e delle inclinazioni dei popoli, e nel diverso aspetto delle relazioni interne ed esterne dei rispettivi Stati, riesca e possa sembrare o inopportuna, o incoerente, o inutile, sarà dessa sempre oscura ed ambigua in pratica per applicarla rettamente ai casi speciali.

Indipendentemente da queste circostanze, la sapienza dei legislatori non può sempre tant' oltre estendersi da prevedere nella legge tutt' i casi, per la varietà dei fatti da infinite cause modificati; quindi ne nasce la necessità dell' interpretazione. Questa, in massima generale spetta al legislatore, come parte della legge medesima, sebbene abbia comunemente luogo presso di noi con decisioni ministeriali, dietro il parere del consiglio di stato, le quali tuttochè non mancanti di una qualche autorità, non crediamo però che abbiano forza di legge propriamente detta, in modo che i magistrati non possono negli occorrenti casi di applicazione dalle medesime scostarsi, senza apportare una lesione al corpo legislativo, il solo che può modificare le leggi.

Di questa non occorre di occuparci; quella che da noi richiede più esteso esame, è se nei casi pratici dipendenti specialmente dal giudizio de' magistrati, una legge, sotto quale rapporto, dubbia nell'applicazione, debba regolare un fatto in quistione. I giureconsulti questa specie d' interpretazione la chiamano *dottrinale*, la quale essi dicono è o *dichiarativa*, o *estensiva*, o *restrittiva*.

Di questa interpretazione di uso più generale ragionando, noi premettiamo che l' oggetto della interpretazione è di fissare il vero senso di un testo oscuro della legge, sia che l' oscurità provvenga dalla insufficienza, dalla improprietà, o dal barbarismo dei termini, sia che provvenga da difetto di ragionamento o di lingua. Giova perciò ad una sana interpretazione delle leggi di conoscere:

1. la significazione propria o figurata dei termini;

2. il linguaggio adoperato dal legislatore; il legame ed i rapporti delle diverse proposizioni tra esse;

3. La natura o qualità della materia soggetta all' interpretazione;

4. il motivo della legge, in quanto che indica lo scopo del legislatore.

Il primo studio dell' interprete deve farsi sulle *parole;* ed in questo conviene giovarsi di tutt' i soccorsi che somministrano le grammatiche ed i lessici sì per la definizione dei singoli vocaboli, come per la costruzione logica del discorso. Saremmo troppo prolissi se in questo luogo dovessimo ripetere le regole che i legali han tratte dai grammatici; basterà accennare che più specialmente ne hanno trattato Buddeo, *de natura et indole sermonis*, cap. I, 3. — Suarez, *de leg.*, lib. vi, cap. i. — Forsteri, *De interpret.* in thes. jur. rom. tom. ii, pag. 959.

Solamente avvertiremo alcuna cosa intorno alle *parole:* accade sovente che una stessa parola abbia più significazioni, una tecnica ed una popolare. Il determinare quale si debba trascegliere per la retta interpretazione delle leggi non è sempre agevole, tuttavolta si possono ritenere le seguenti regole direttive:

1. Si presume che il legislatore abbia usato le parole secondo la loro naturale proprietà (1). Per altro, quando, come accade sovente nella nostra lingua, la proprietà del vocabolo definita dai lessici e dall' uso degli ottimi scrittori, fosse caduta dall'uso della lingua parlata, è presumibile che il legislatore abbia usato le parole secondo l' uso comune, anzichè secondo le definizioni dei filologi (2).

2. Regolarmente la significazione stretta va anteposta alla latissima (3). Ma questa regola nella sua applicazione dipende molte volte dal considerare se la legge sia di natura da meritare interpretazione estensiva o restrittiva.

3. Si presume che le parole sieno usate piuttosto nel senso tecnico che nel popolare (4). Ma anche qui ripeter giova la cautela di non deferire troppo ai filologi, quando l'uso popolare è costante in contrario, e la cognizione del significato tecnico può parere scienza peregrina. — Quest' avvertenza non muove già da alcuna supposizione di poca scienza filologica in chi detta le leggi, supposizione che molte volte potrebbe essere confermata dall' esperienza, e dalla natura stessa della legge, la quale, fatta per essere intesa, deve presumersi dettata piuttosto nella lingua parlata che nel linguaggio antiquato, cui si dà apparenza di vita dall' ostinazione o dallo zelo dei puristi.

---

(1) Suarez, loc. cit. — Forsteri, loc. cit. lib. i, cap. ii, § 34-41 pagina 967.

(2) Buddeo, loc. cit. cap. iii, § 7 — Covarur, Variar. resolut. iii, 5. — Forsteri, loc. cit. lib. ii, cap. v, regul. x, pag. 1042.

(3) Forsteri, loc. cit. lib. i, cap. ii, n. 34-41, pag. 967.

(4) Buddeo, loc. cit. cap. iii, § 10,

4. Quando una parola ha avuto dal legislatore una destinazione certa, si presume usata sempre nello stesso senso (1).

5. È regola poi generale di qualunque interpretazione che non si può giudicare della forza delle parole separatamente dal contesto, nè si può trar conseguenza da una parte del discorso senza avere considerato tutto l'insieme; perocchè la forza delle parole dipende assaissimo dalla subietta materia. In ordine alla quale le locuzioni indefinite che di per se stesse equivarrebbero alle universali, siccome le generali e le generalissime, vengono sovente limitate al genere che la stessa subietta materia indica, nè procedono al di là.

6. Ella è inoltre regola d'interpretazione delle leggi, che pur giova di scendere nello *spirito* da cui fu o dovette la legge essere ordinata, checchè ne pensi Beccaria contro questa regola di cui ne giudica pericolosa l'applicazione per rompere l'argine al torrente delle opinioni (2); avvegnachè sebbene non si contenda che i termini di una legge possano alcune volte presentare un senso che sia totalmente contrario allo spirito ed alla intenzione del legislatore, non si potrà cadere in errore quando l'interpretazione che si poggia sullo spirito della legge sia consentanea all'oggetto primario e fondamentale di ogni legge, cioè al bene generale ed alla felicità delle nazioni.

7. Per la cognizione positiva o probabile dell'intenzione del legislatore, debbonsi consultare i motivi (3), ossia la ragione

---

(1) BUDDEO. I, c. oap. IV § 12. — Diversi giureconsulti, dietro l'esempio dei Romani, studiosissimi della proprietà dei vocaboli, hanno compilato dei Dizionarii giuridici utilissimi. Vanno ricordati con lode le opere dell'ALCIATO (*De verb. signific.*), del BRISSONIO, dell'OTTAMANO, per le quali il VICAT compilò il suo Dizionario, siccome tra i pratici merita particolare ricordo il BARBOSA, *De verbor. signific.*

(2) Vedi BECCARIA, *Dei delitti e delle pene.*

(3) Cade qui in acconcio di accennare le opinioni di alcuni scrittori, sulla quistione se sia utile che il legislatore premetta alla legge il *proemio*, ossia la *ragione* della legge medesima.

Dicono gli uni che le leggi cominciar debbono dai termini di comando, e che il legislatore non deve render ragione della legge che promulga, nè disputare sulla utilità o non di essa. *Lex jubeat, non disputet* (SENECA, *Epist.* 94). — Si dice che i preamboli che si mettono ordinariamente sono superflui, e che se la legge è utile e necessaria, il legislatore non ha bisogno di farne l'apologia; la quale opinione è sostenuta da BACONE (*aforismo* LXX), ove dopo aver detto che i proemii ed i preamboli giovano a far conoscere più chiaramente l'intenzione e lo spirito della legge, soggiunge che i principii della estensiva o restrittiva interpretazione non debbonsi a tal fonte attingere, e soltanto dal corpo della legge pensa egli che trarre

scritta nella legge; se il legislatore non indicò la *vera ragione* che lo determinò a sancirla, deve l' interprete cercarla presuntivamente, partendo dal supposto che il legislatore abbia voluto *il bene della società.* — Ma se grandissime possono essere le differenze intorno al modo di definire civilmente in che consista il bene ed il male sociale (1), se il trovare la vera, o almeno la più probabile definizione *del bene* e *del male civile* costituisce i principii ove devono partirsi le leggi, è opera di filosofi e di legislatori, e più limitata è la missione dell' interprete: esso deve rilevare

---

si deve la giusta misura della interpretazione: *Quare dimensio et latitudo legis ex corpore petenda.* (L. C. vedi pure l'aforismo LXXI).

Diversa è l'opinione e la dottrina di PLATONE, il quale c' insegna che: *Sic leges civitatibus conscribantur ut patris, matrisque personam lator legum penitus gerat, scriptaque claritatis, prudentiaeque virtutem habeant potius quam domini, tyrannique imperium ministrantis tantum rationem vero nullam exignantis.* (De legib. dialogo IX.)

Concorre nella opinione di questo filosofo anche CICERONE (*De legib.* lib. II, cap. XVI) secondo cui non devesi adottare il parere di quelli che raccomandano alla podestà legislativa di esprimersi con una maestosa brevità, e vogliono che la legge soltanto o comandi o vieti.

Nel contrasto di queste dottrine sostenute da valenti maestri, ci restringiamo noi a fare alcune osservazioni. — Diciamo che oltrechè puossi ragionevolmente dubitare che invece di scemare le difficoltà della interpetrazione, ponendo le ragioni sotto il testo di ciascuna legge, venissero anzi a crescere, offrendo all' ingegno dell'interprete due subietti d' interpretazione. — Talvolta ancora è quasi impossibile ridurre all' intelligenza popolare la ragione delle leggi senza uscire in assai lunghe dissertazioni; cosa affatto disdicevole al legislatore. — D' altronde o le leggi si fanno dopo una pubblica discussione dagli eletti del popolo, ed allora le discussioni bastano a mettere in chiaro lo spirito della legge; o si fanno da un principe assoluto, o da un governo che proceda senza pubblicità, ed in tal caso è vano sperare che siano fatti noti *i veri motivi* del legislatore. Accadrà sovente che la ragione del tutto si smarrisce leggendo nei *proemii* dei motivi che non hanno corrispondenza colla parte dispositiva. — Meglio è dunque in tal caso avere delle leggi semplicemente imperative.

(1) Alcuni a cagion d' esempio considerano como *sommo bene* il procurare per ogni modo la salvazione delle anime, altri l' avvantaggiare la società nei godimenti materiali, altri vagheggiarono soprattutto la massima possibile libertà; per altri il bene civile consisterà in mantenere il potere e le ricchezze nelle mani degli attuali possessori, facendo ogni studio perchè i sudditi rimangano sempre di buona voglia nello stato più misero in che li ha posti la fortuna. Così ognuno a sua posta, secondo le vedute di personale interesse, e secondo i pregiudizii della propria educazione diversamente definisce il bene ed il male sociale.

dallo insieme della legislazione quale sia stato di fatto il concetto del legislatore; e se a cagion di esempio, la libertà dell' industria è stato il principio motore delle leggi commerciali, questo si deve pur seguire nell' interpretazione; se per lo contrario il legislatore ha creduto essere debito del governo esercitare una rigorosa tutela sull' andamento dell' industria, fa mestieri all' interprete seguire questo principio nello interpretare le leggi a siffatta materia relative, comechè per avventura vada persuaso che il principio contrario meglio provvegga al bene della società.

Insomma la ragione della legge prima che nei principii filosofici intorno all' ottimo governo della repubblica, deve cercarsi nell'opera istessa del legislatore; essa può rendersi manifesta dal combinare insieme le leggi, dalla storia civile dei tempi in cui furono fatte, dalle idee di giustizia e di bene comune che erano generalmente ricevute nel tempo in cui fu ordinata la legge; finalmente dal carattere e dalle opinioni personali del legislatore (1). La storia del diritto deve fornire tutt' i sussidii all' interprete, che in questa parte servir possono a rinvenire la ragione della legge, e così può arrivarsi a conoscere con certezza, o almeno con grandissima probabilità lo spirito della legge.

Conosciuta la ragione della legge, conviene estenderne la disposizione a tutti quei casi che sebbene non sembrino letteralmente previsti, tuttavia farebbero mancare interamente lo scopo della legge, dove si sottraessero alla sanzione legale (2). Parimente sono da eccettuarsi sempre i casi che, sebbene sembrino compresi nella lettera della legge, tuttavia, quando non venissero eccettuati, porterebbero al dannoso effetto a cui il legislatore voleva riparare.

Queste interpretazioni o estensive o ristrettive sono richieste dalla necessità di evitare l'assurdo e la contraddizione, nè possono incontrare dubbiezza alcuna.

Gl'interpreti peraltro sì nello estendere, come nel limitare le leggi sogliono essere più arditi, stabilendo che *l'identità di ragione* porta ad *identità di disposizione*, e così comprendono nella legge molti casi da essa non contemplati. Vogliono che *cessando la ragione cessi la legge stessa*, e però sottraggono alla legge dei casi che parrebbero compresi nella generalità delle parole usate dal legislatore. Ambedue queste regole sono di pericolosissima applicazione; prese nel loro senso più largo, darebbero allo interprete un'autorità di compiere e di correggere la legislazione, che presto lo muterebbe in legislatore. Con questa differenza peraltro che dove il legislatore dà regola ai casi futuri, l' interprete arbitrerebbe sui casi già consumati avanti l'interpretazione. Cosa veramente

(1) Vedi Foresteri, oper. cit. lib. I. cap. 5.
(2) Suarez, *de legibus*, lib. VI, cap. III; n. 4 e 15.

calamitosa ed ingiusta, da spargere troppa incertezza sui diritti dei cittadini.

L'argomento dell'*identità di ragione* procede nel preconcetto: se il legislatore avesse potuto pensare al caso sopravvenuto, avrebbe disposto intorno al medesimo come nei casi analoghi da lui previsti. Può essere giusta induzione, e tuttavia mancare allo interprete il diritto di estendere la legge al controverso. Perocchè la ragione non è legge, e per se stessa non obbliga ; nè l'interpretazione del legislatore è obbligatoria se non viene ridotta ai termini di volontà manifesta, come saggiamente osserva un dotto scrittore (1).

L'ommessione di un caso può rendere la legge imperfetta, meno utile che se fosse perfetta; ma quando il comprendere il caso ommesso non è necessario o per ischivare la contraddizione , o per impedire che la legge rimanga elusoria, ci pare che senza attribuire all' interprete autorità di legislatore non si possa fare gran fondamento sulla mera identità di ragione.

Egli è da avvertire inoltre , che i beni ed i mali civili hanno moltissime gradazioni , e difficilmente potranno trovarsi due casi di egual peso nella bilancia del bene e del male politico. Però quando si tratta di leggi proibitive o precettive che limitano la libertà naturale , può essere frequentemente ammessa la replica all'argomento dell' identità di ragione, che l'ommessione ebbe per motivo la diversa misura di danno o di utile con che furono stimate le azioni contemplate e quelle ommesse.

Lo stesso fatto dell' ommessione è un argomento fortissimo, che sta a dimostrare che al tempo in cui fu fatta la legge , il danno o l'utile del caso ommesso non era conosciuto dal legislatore, e però su quello non poteva portarsi la sua volontà ; d'altronde l'identità di ragione tra il caso contemplato e l'ommesso poteva non essere conosciuta. Nell' uno e nell' altro caso ognuno intende che mancando la volontà del legislatore, l'interpretazione estensiva farebbe una legge nuova , e però oltrepasserebbe gli uffizii dell' interprete.

Finalmente conviene avvertire che molte volte può essere stata intenzione del legislatore di procedere per gradi ; cosicchè mentre nel proemio annunzia avere in mente un sistema compiuto di idee , nelle disposizioni poi provveda soltanto ad una parte del preconcepito sistema. — Ciò accade di frequente anche in parecchie delle nostre leggi. In questo caso non è dell' interprete , ma del solo legislatore il compiere l'opera legislativa.

Parrà ad alcuni poter sostenere l'argomento dell' identità di ra-

(1) Vedi Suarez , op. cit. lib. vi, cap. i , n. 14 e 17, cap. ii, n. 10 4, n. 1.

gione, dicendo essere stata volontà del legislatore di comprendere virtualmente nella sua disposizione tutt' i casi che meritar possono un egual provvedimento, comechè per avventura non siano conosciuti dal legislatore al tempo della legge. Ma questa supposizione introdurrebbe una sfrenatezza di arbitrio contraria in tutto agl' interessi della giustizia.

Dopo queste avvertenze generali dirò che quando il linguaggio del legislatore è tassativo, non si ammette l'argomento dell' identità di ragione; argomento che procede più difficilmente nelle leggi penali o precettive, che nelle leggi permissive, vale a dire quelle che definiscono ed assicurano la naturale libertà (1).

Veniamo ora al comun detto: *cessante legis ratione, cessat lex ipsa.* Questa regola sembraci più un gius costituendo che un principio d'interpretazione. — Se ne deve valere il legislatore per fissare le limitazioni alle regole generali, ma non sempre può usarsi dall'interprete per creare un' eccezione che non si ravvisa nel testo della legge. La regola generale d' interpretazione, che le eccezioni debbano intendersi strettamente, e non siano da portarsi oltre i casi specificati, si oppone all' introduzione arbitraria delle limitazioni alle leggi generali (2).

Vero è che bisogna distinguere sempre se la legge determina tassativamente le eccezioni alla regola generale, o se indicando per modo di tesi i principii che sono base alle limitazioni, procede poi all' enumerazione di particolari più per via di esempio, che con intendimento di restringere a quelli soli la limitazione. In questo ultimo caso ha molta latitudine l' ufficio dell' interprete, e può valersi assai bene tanto dell' identità di ragione, quanto dell' osservazione che cessando la ragione della legge generale, conviene ordinare una limitazione; ma nella prima ipotesi è forza starsene rigorosamente al testo della legge.

Ma perchè possa dirsi in un caso particolare che attesa la mancanza della ragione della legge, non procede in quello la di lei disposizione, è necessario che questa mancanza sia totale ed abbia caratteri astratti, per cui si possa sempre riconoscere nei casi simili a quello in quistione.

Però non si valuta la mancanza di ragione che dipende da cause puramente personali, sì bene quella che procede dalle cose, perchè le leggi si fanno per la generalità dei casi e non per gli individui, ed in vista del bene generale convien tollerare talvolta dei

(1) Vedi Suarez, loc. cit. lib. vi cap. 3 n. 1 e 4 — cap. 4, numeri 3 e 5.

(2) È nota la massima che *exceptio firmat regulam in casibus non exceptis.*

mali particolari anzichè sottoporre a continue incertezze la giurisprudenza.

Un altro abuso in che sogliono cadere gl' interpreti che attendono più alla ragione che al dispositivo della legge, si è di usare gli argomenti filologici come potente mezzo di dimostrazione. La troppo fede nell'etimologie può condurre spesso in errore. Perocchè sebbene l' etimologia indichi la ragione del primo uso della parola, tuttavia non ne circoscrive la significazione, ed accade sovente, che nell'uso, le parole si traggono a significazioni che poco o nulla ritengono dell'origine primitiva. Troppo grande è la parte che si prende l'immaginazione nel determinare l'uso e la significazione dei vocaboli perchè si possano ridurre ai rigori del ragionamento etimologico, e cavarne delle conclusioni sicure.

Noi abbiamo ragionato fin qui nella ipotesi che la ragione della legge fosse in qualche modo conosciuta; dobbiamo vedere adesso come debba procedere l' interprete, quando non ha mezzi di conoscere specificatamente la ragione della disposizione legislativa. Si presume in ogni caso che il legislatore abbia voluto garentire e proteggere nello stato sociale i diritti naturali degli uomini. Così le ragioni del diritto naturale s' indentificano colle ragioni delle leggi e servono di mezzo all' interpretazione.

Però si può tener per regola generale che la interpretazione deve mirare a stabilire la concordia tra la legge passiva e le idee di naturale giustizia comunemente accettate. Dimodochè quella interpretazione che portasse a violare qualche principio del diritto naturale è da rigettarsi come assurda, siccome molte volte a sfuggire l' offesa del diritto naturale si ammette una interpretazione ristrettiva, che grammaticalmente forse non parrebbe probabile. Tuttavia giova anche a questo luogo ripetere che l'equità non entra a temperare la legge, quando non può dubitarsi della chiarezza della disposizione legale.

Da questi principii risulta che le leggi le quali offendono la ragione dell' eguaglianza sono limitative della natural libertà sì in quanto alla persona, come rispetto al libero uso delle cose, e sono da intendersi sempre strettamente; come per lo contrario, conviene allargare l' interpretazione di quelle che tendono a ritornare le cose ai termini di naturale giustizia.

Non è rarissimo che o per ragione di stato o per bisogni temporanei si facciano delle leggi contrarie alquanto ai principii comuni di giustizia, ma che sono legittimate dalla politica necessità. In questi casi la cura dell'interprete si è di vegliare ad impedire che queste leggi di eccezioni si estendessero oltre i casi espressi, ed usare verso quelle della più rigorosa interpretazione, la quale però non può essere mai tanto stretta da impedire gli argomenti che si fondano sul principio del contradditorio, o le esten-

sioni che sono assolutamente necessarie perchè la legge raggiunga il fine per cui fu ordinata.

Potendo le leggi esser fatte in varii tempi e trovarsi in qualche opposizione tra loro, conviene esaminare le regole colle quali si procede nel conciliarle; perchè sebbene sia vero che la legge posteriore deroga all'anteriore, ciò procede quando stanno in opposizione, ma non quando con opportuna distinzione di casi può farsi che ciascuna di esse sorta il suo effetto. Perchè essendo pericolose le innovazioni, la deroga alle leggi già esistenti non si presume, e nel dubbio si favorisce la sentenza che presenta una conciliazione delle leggi, sopra quella che ne sostiene la derogazione.

Il perchè le leggi nuove s' interpretano sovente colle massime delle leggi antiche, alle quali si suppone che il legislatore siasi voluto riportare per tutto quello che non ha regola precisa dalla nuova legge.

Devesi però esaminare se la legge nuova contiene una completa variazione dei principii stabiliti nella legge preesistente; in questo caso non occorre di far osservare che divengono inapplicabili le massime della giurisprudenza antica che contraddicono al principio della nuova legge, che la nuova è meramente *correttiva* dell'antica; senza questa distinzione riuscirebbe molto pregiudizievole l'applicazione della proposta regola d' interpretare le leggi nuove nel modo che porta minore alterazione al diritto comune.

Avvertiremo per ultimo che la legge generale non si estende ai casi che han regola da una disposizione speciale, perchè la specie deroga sempre al genere, a meno che, o dalle parole o dallo spirito della legge, non risulti manifestamente l'intenzione del legislatore di togliere di mezzo ogni eccezione, e di dare una forza assoluta alla disposizione della legge (1).

(1) Su tutto ciò che abbiamo qui reassunto vedi DONELLO, *De jure civ.* lib. I cap. 12 n. 11 e 12; cap. 13 n. 16.—VICAT vocab. jur. verb. *Abrogare, Derogare.* — MAILHER DE CHASSAT, *Dell'interpretazione delle leggi*, lib.4, sez. 6, ove trattasi della interpretazione delle leggi abrogative e derogative, pag. 146 e seg.—GRAVINA, *De origin. jur.* lib. II. ed il *Dizionario di diritto amministrativo* di VIGNA e ALIBERTI.

Disposizioni generali

ARTICOLO LXXIV.

Le istituzioni comunali e provinciali e la circoscrizione dei comuni e delle provincie sono regolate dalla legge.

Osservazioni. — Nel commentario fatto e per le nostre cure pubblicato, sulla *legge comunale e provinciale del regno d' Italia*, abbiamo dimostrato che tutte le disposizioni in essa sanzionate, conducono a stabilire che sia questa legge la base fondamentale di tutto il sistema amministrativo, per cui senza riandare ai principii di già svolti, restringeremo qui le nostre osservazioni solamente a precisare i limiti esistenti tra il potere giudiziario e l'autorità amministrativa, come indicammo nell' art. 69 di questo statuto. Ed ecco su tal proposito i nostri pensamenti.

Dei limiti tra il potere giudiziario e l'autorità amministrativa. L' amministrazione pubblica, secondo che scrive il Romagnosi, consiste in *quella serie di azioni interessanti tutta una società politica, eseguita per autorità sovrana o propria o delegata, sopra le materie appartenenti ed interessanti tutto il corpo politico, o la sovranità medesima* (1).

Questa definizione ne sembra giusta, se non che essa pecca al-

(1) Romagnosi, Principii fondamentali di diritto amministrativo, par. 1, loc. cit. — Opportunamente si avvertì da taluno la relazione che passa tra il diritto amministrativo ed il diritto pubblico. — *Le droit public a quelque fois un caractère essentiellement politique — Le droit administratif, au contraire, comprend, plus particulièrement les détails et assure l'execution des règles posées par le droit publique. Il est la science du pouvoir, conservant les droits et soignant les intérêts selon les lois générales et les réglemens circonstanciels.— Le droit public est la cause et le droit administratif est l'effet. — Dictionaire de droit public et administratif, par MM.* Albin le Rat *de Magnitot et* Huard Delamarre. V. *Droit public et administratif.* — Il chiarissimo professore Mittermaier in un dotto articolo sopra la materia stessa che or qui trattiamo, inserito nel giornale *Archiv. für die civilistische Praxis* dell'anno 1838 osservava, che il carattere distintivo dell'amministrazione sta nella cura per l' esecuzione della legge, nell' ordinamento delle disposizioni riputate necessarie nella realizzazione dello scopo governativo, che consiste nella sicurezza dello stato, nello impedire tutto ciò che può ledere i diritti dei cittadini, nel mantenere il buon ordine secondo i bisogni della società, nell'eseguire i provvedimenti fatti contro le resistenze ostili, e nell'impiegare i mezzi perchè si adempiano i doveri imposti al cittadino quale suddito.

quanto per la generalità in che riguarda il corpo politico. Stando ai termini in cui essa è concepita, direbbe taluno che non sia più amministrazione pubblica quando l'oggetto cui si riferisce non interessi tutta una società od un corpo politico, laddove se si dicesse consistere l'amministrazione in una serie di atti, che hanno per oggetto interessi pubblici e concernenti l'aggregato sociale, si conserverebbe l'opportunità della definizione, e se ne schiverebbe l'errore.

Ottimamente definite sono poi dallo stesso Romagnosi le due regole fondamentali, direttrici della ragione amministrativa, cioè: *ottenere la maggiore prosperità e sicurezza pubblica, interna ed esterna, l'inviolato esercizio della privata proprietà e libertà — ed ove gl' interessi del privato vengano a contesa con quelli del pubblico, far prevalere la cosa pubblica sulla privata col minimo possibile sacrifizio della privata proprietà e libertà.*

Da queste regole, non sarà difficile il misurare lo spazio entro cui si circoscrive l'amministrazione pubblica, e lo stabilire i limiti che la separano dall'esercizio dell'autorità giudiziaria.

Considerato nel suo istituto proprio, il potere amministrativo è quello che regola le relazioni tra i governanti ed i governati, e tende alla conservazione e perfezione dell'aggregato sociale. — Il potere giudiziario nella istessa guisa considerato è quello che applicando la legge definisce le quistioni emergenti dalle relazioni reciproche degl'individui componenti il corpo sociale, esamina e punisce i reati commessi da quegli individui, e tende a mantenere inviolati i diritti individuali e primitivi degli uomini.

Nel porgere queste due definizioni, è necessario far osservare che, oltre alla distinzione fra la causa pubblica e la causa privata che divide gli assunti rispettivi del potere amministrativo e del giudiziario, un requisito si ammette per questo, che non è assolutamente necessario per l'altro: la preesistenza cioè della legge e la successiva sua applicazione.

Sebbene non si può dubitare che riuscirebbe a male l'amministrazione pubblica che non avesse una linea prefissa da eseguire nel provvedere alle occorrenze, tuttavia essa non anderebbe, per così dire, contro la sua vocazione, pigliando consiglio dal corso degli avvenimenti senza una norma fissa e prestabilita. Ma nella amministrazione della giustizia tra l'uomo che giudica e quello ch'è giudicato, debbe interporsi il fatto di una regola preesistente, concepita per l'universalità dei casi che tolga ogni sospetto di arbitrio e di parzialità. La ragione di tale differenza è in ciò che nell'amministrar la giustizia si tratta di definire tra le pretenzioni opposte di più individui, quale abbia preponderanza di ragione, e quindi dall'uno dei lati l'autorità dei giudici sempre reprime. All' incontro l'amministrazione può a man salva abbondare nel senso suo, fare, disfare, correggere e migliorare, servendo all' intento della sua

proprietà. Come il proprietario nel suo podere, l'amministrazione dispone nel campo degl'interessi pubblici. Ma quando le cose vengono al punto che l'interesse pubblico sia in contatto ed anche in contrasto coi diritti dei privati, allora lo stato della quistione si muta; la ragione del privato s'affronta colla ragione del pubblico e si ricerca il ministero del giudice per definire da qual dei lati stia la giustizia. È necessario che vi sia la legge prestabilita come si disse, e conviene che si proceda con tanto maggior riguardo, quanto più è da temere che l'imponente apparenza dell'interesse pubblico offuschi l'aspetto dei diritti privati. Posta la necessità del giudizio, ragion vuole che amendue le parti sieno collegate in una eguaglianza perfetta davanti al giudice in tutto ciò che risguarda ai mezzi di esporre e giustificare i rispettivi diritti, perocchè nulla sarebbe più contrario alla equità che di lasciare alla parte che rappresenta l'amministrazione pubblica alcun favore non diviso dal privato che litiga contro di essa.

Si è detto che dovesse esservi una legge prestabilita che assegnasse i limiti dell'autorità amministrativa rimpetto ai diritti dei privati. E tanto maggiore è da mostrarsi in questo la cautela del legislatore, quanto più facili sarebbero i casi di farsi, come si suol dire, giustizia con le sue mani.

Le regole fondamentali che di sopra abbiamo accennate tratte tutte dal Romagnosi, racchiudono i principii, secondo i quali si possono fare le migliori leggi in materia concernenti l'interesse pubblico in contatto coi diritti privati degl'individui. E parimente, esse forniscono i più acconci precetti per interpretare la legge o per supplire al silenzio di quella. A convincerci dell'importanza che vi ha di non mai scostarsi dal dettame delle sovraindicate regole, basta che richiamiamo al pensiere quei diritti primitivi degli individui componenti il consorzio civile, che abbiamo altrove spiegato. — Essi sono imprescrittibili e non possono subire modificazione essenziale se non per una causa positiva di necessità o di utilità pubblica di gran riguardo. La ragione prima, la causa efficiente dell'autorità amministrativa debb'essere l'utilità della cosa pubblica. Onde forse con più esattezza potrebbe dirsi azione amministrativa, che diritto amministrativo. Saggiamente fu da altri avvertito che — « la parola diritto, in materia di amministrazione, « non può ammettersi che come designativa delle leggi di uno « stato, relative all'oggetto di rendere più salutare e più pronta « che sia possibile l'azione del governo, diretta ad ottenere che « siavi nell'interno dello stato la maggior forma possibile, la mag- « gior possibile stabilità dell'ordine pubblico. » (CARMIGNANI, *Programma d'insegnamento del diritto.*)

Se noi applicassimo al così detto diritto amministrativo la celebre formola di Kant, che definisce il diritto — *il complesso del-*

le condizioni sotto le quali la libertà esterna di ciascuno può consistere colla libertà di tutti — certamente non iscorgeremmo facilmente come quello riscontri con questa. E ciò perchè Kant ha ordinato la sua formola sulla esistenza dei diritti primitivi, ed il fatto dell'amministrazione non sussiste che sulle parziali negazioni o diminuzioni di essi.

A formare adunque il diritto amministrativo, conviene cominciare dal raffigurare nel consorzio civile una persona morale, assegnarle l'ufficio che deve adempiere a beneficio degli uomini, e quindi determinare come, e tra quali limiti, debba combinarsi ciò che spetta all'individuo, e ciò che si attribuisce all'autorità amministrativa.

La prima conseguenza che si deduce della riconosciuta esistenza di un consorzio civile, espresso materialmente colla forma di un governo, si è che la ragione di esistenza dell'aggregato deve prevalere a qualunque riguardo degl'individui che lo compongono: di là l'adagio: *Salus populi suprema lex esto*. La moralità di questo principio riposa sulla *prevalenza del numero*; è un diritto della maggioranza che assume il carattere di necessità. Dalla legge di conservazione dell'aggregato sociale discendono il diritto di guerra, il diritto di punire, il diritto di espropriazione forzosa. — Al cospetto dell'imperiosa necessità sociale tacciono tutte le voci di interesse privato, tutte le querele di danni sofferti, ma non tace il grido della giustizia. E questa altamente pronuncia non doversi neppure in tali frangenti oltrepassare la linea che divide l'uso dall'abuso, l'autorità dall'arbitrio.

La necessità della guerra non dovrà scompagnarsi dall'osservanza di tutti gli uffici di umanità comportabili colla lotta intrapresa. La legge marziale accorcerà tutte le forme giuridiche, ma non potrà mai rendere legittima una pena inflitta senza prova di reità nel punito. Le gravezze pubbliche si accresceranno, ma dovranno sempre dividersi in relazione colle facoltà dei sudditi, in guisa che ognuno porti il suo peso, e non soggiaccia anche all'altrui.

L'autorità giudiziaria non potrà mai allontanarsi da queste norme, sia che essa venga chiamata a statuire sui diritti dei privati nei tempi del pericolo, sia che dopo tornata la calma essa s'invochi a ristoratrice dei sofferti danni.

Il potere amministrativo si spiega, come si è detto, per istituto proprio nella relazione diretta di governanti a governati, e sempre secondando la causa della utilità dell'aggregato, anzichè degl'individui, e quando avviene che nel giro che vuol percorrere incontri resistenza dal canto dell'autorità giudiziaria, disposta a proteggere i diritti primitivi degl'individui, si apre quello che chiamasi *conflitto di giurisdizione*. Questa parola è forse più energica di quella che sia opportuna, poichè l'idea di urto e di cozzo non

si accomoda mai con quella di equilibrio che deve dominare nella società.

Ottimo divisamento di un governo sarà quello di definire colla accuratezza che si possa maggiore le orbite, a così dire, entro cui scorrer debbano i poteri che regolano il civile consorzio. Le leggi che diconsi organiche non bastano a quell'intento, perocchè nelle loro generalità non arrivano mai a circoscrivere l'esercizio dei diritti. E per un istinto morale che si svolge nell'atto di esistenza di ogni associazione permanente d'individui, ordinata ad una serie continuata di azioni esterne, è difficile l'evitare la spinta di quello che chiamasi spirito di corpo, e tendenza di ufficio, che più mira all'utile di allargare la sfera dei suoi attributi, che non al rigoroso precetto di separazione delle diverse autorità. — Cotal tendenza è effetto di zelo, e più sovente ancora conseguenza di abitudine che concentra le nostre idee su ciò che da noi dipende e ci fa parere meglio di ogni altro quello che per noi si opera.

I magistrati di antica origine preposti alla tutela dei diritti di tutti i sudditi, avvezzi a ripetere dalle forme lente e solenni le guarentigie dell'ordine dei giudizii, formati all'idea di responsabilità gravissima che sta sopra di essi, tengono per lo più le cose vecchie e provate come scevre di pericoli a fronte delle verità ravvolte nelle incertezze del futuro. Di là si scopre in loro talvolta una volontà restia ad accomodarsi alle mutazioni, anche quando sono utili, ma ad un tempo ne proviene un senso intimo di giustizia, corroborato dall'applicazione continua dei precetti della legge e trasfuso per la potenza tradizionale.

Il magistrato giudiziario conosce come sotto la tutela del diritto pubblico si mantengono inviolati i diritti dei privati, epperò mai non distrae l'occhio dai principii che sono la chiave dell'edifizio sociale. Sorge egualmente nella giusta distribuzione dei diritti privati lo scopo primario del consorzio civile e la cautela massima contro gli errori ed i disordini che possono sconvolgere la pace interna e turbare il progresso del buono stato della nazione. Il potere che il Sovrano gli ha affidato è, come dicemmo, istromento di pace, argomento di felicità.

L'autorità amministrativa, anzichè attenersi alle forme lentissime dei tribunali, deve avviarsi per la via più spedita a compiere quello che reputa utile allo stato. I mezzi che essa impiega sono anzitutto coordinati al fine verso cui tende.—Essa in se tiene la forza di operare; la moltiplicità e la varietà delle discussioni sugli atti amministrativi svegliando i dubbi, promovendo i contrasti, guasterebbero per lo più i disegni, inceppercbbero il corpo dell'amministrazione. Saggiamente disse Napoleone; *l'amministrare è l'opera di un solo, il giudicare è l'opera di molti.* L'amministrazione adunque deve compiere l'opera sua entro i confini che le sono

assegnati, con unità di vedute e con franchezza di modi (1). Ma la legge deve vegliare a che non trascenda in atti che possano turbare i diritti individuali de' sudditi; e siccome vi hanno di materie miste, nelle quali l'autorità amministrativa non può operare se non toccando alle ragioni degl'individui, così conviene predisporre le regole in guisa che si serbi il dovuto riguardo alla causa pubblica, e si restringa il meno possibile l'interesse privato.

La costruzione di opere pubbliche in siti appartenenti ai privati, lo scavamento delle miniere, il corso e l'uso delle acque pubbliche, la facilità delle comunicazioni, la tutela esercitata anche con mezzi coercitivi di certe qualità di produzioni; tali sono i soggetti sui quali più frequentemente coincidono i provvedimenti amministrativi e le quistioni giudiziarie. Prima di entrare nella disamina di questi punti, poniamo per norma comune che la causa di utilità pubblica dovendo prevalere, come si è detto tostochè quella sia riconosciuta, la ragione dei diritti privati deve sottoporsi, riducendosi unicamente ad un titolo giusto ed esecutivo di una larga e pronta indennità, perocchè in questi casi, che sono propriamente *di utilità*, il diritto di proprietà tenuto dal privato si modifica e si trasforma, ma non si perde. Laddove quando si tratta di mera necessità dello Stato, l'individuo non può pretendere compenso fuorchè dal fatto della esistenza del corpo politico di cui è parte. Così le imposte straordinarie, il servizio personale delle armi nei casi di guerra, i contributi nei danni patiti per infortunio di tempi, non danno diritto alcuno di ripetere risarcimento, e si hanno per compensate dell'adempito dovere di membro della società.

Nelle costruzioni di opere pubbliche e nello stabilimento di mezzi di comunicazione, come strade, acquidotti ec. ec., il contatto tra l'interesse pubblico ed il privato nasce per lo più dalla cessione che, contro sua volontà, il proprietario è costretto a fare dei terreni che gli appartengono. Ma per il principio che la causa di utilità pubblica prevale al diritto dei privati, questo dovrà essere modificato a seconda delle esigenze di quella. — Due riguardi si debbono per altro sempre avere presenti in tale materia. Primieramente che la causa di utilità pubblica sia provata e dichiarata; epperò si ricerca un atto dell'autorità sovrana che esprima essere l'opera di vera utilità pubblica ed additi ad un tempo la forma pre-

(1) Fu quindi savia e provvida la legge francese del 24 agosto 1790 dove all'articolo 13 stabilì, *che le funzioni giudiziarie sono distinte e rimarranno sempre separate dalle funzioni amministrative— Non potranno i giudici, sotto pena di prevaricazione, intorbidare in qualsivoglia modo le operazioni dei corpi amministrativi: nè far comparire avanti loro i membri di essi corpi per cause riguardanti le funzioni dei medesimi.*

cisa in che si ha da eseguire(1). In secondo luogo, che il privato proprietario ottenga tale compenso dello spoglio che soffre da non riescire inferiore al maggior prezzo ragionevole che avrebbe potuto sperare alienando quella sua proprietà ad un privato. Il prezzo non solamente debb' essere largo, ma anche prontamente pagato; ed i tribunali ordinari debbono essere giudici delle contestazioni che possono sorgere sopra il quantitativo di tali compensi. Sarebbe da desiderare che per non intralciare il corso dei pubblici lavori, ed assicurare allo spogliato della proprietà il giusto risarcimento, questo venisse definito e pagato prima che il terreno fosse occupato.— Un procedimento spedito e sommario ben combinato forse potrebbe riuscire al doppio intento. In Francia si è stabilito ad esempio di ciò che si pratica in Inghilterra ed in America, che un *giurì* speciale composto di persone perite e notabili per le facoltà loro, regoli definitivamente il risarcimento da darsi, ove le parti non siensi accostate ad un accordo che, come di regola, sempre si deve tentare prima del giudizio.

Mantenere illesi i diritti dello spogliato ad una giusta indennità, procurargli il mezzo di conseguirla prontamente prima che gli sia tolto il possesso del suo, non permettere che le forme giuri-

(1) L' importanza di bene accertare la causa di utilità pubblica è così grande, che non pare potersene aspettare la dichiarazione che dall'autorità sovrana. Non ci vuol meno per autorizzare lo spoglio di nna proprietà privata. Ed inoltre in questa specie di affari sono da temersi anche le infinenze indirette di opposti interessi. La legislazione francese discorda dai nostri principii in qnanto ammette in certi casi particolsri, che la dichiarazione d'ntilità pnbblica si faccia anche dai soli prefetti. — Napoleone, che sapeva ben distinguere ciò che costitnisce la forza vitale di uno stato, da ciò che non ne rappresenta che la forza apparente, nella famosa sua nota dettata a Schoenbrnnn il 29 settembre 1809, esprimeva fra altre molte le segnenti idee lnminose snlla presente materia: — *On doit d' abord définir quelles sont les formes qui constatent l' utilité publique. Il faudrait que ce fût un senatus-consulte, une loi, ou un décret delibéré en Conseil d' Etat. S'il prend fantaisie à un Préfet d' augmenter la préfecture, la prison, ou l'hôpital, d'un jardin ou d'une aile, ce ne doit pas être une raison pour exproprier aucun citoyen, s'il n'y a d'ailleur un decret qui dise que cela est utile.... J'avoue que je ne m'accoutume pas à voir l'arbitraire se glisser partout, et un si vaste état avoir des magistrats sans qu'on puisse leur adresser des plaintes. Je sais qu'on dira que cela entravera tout; mais je sais que cela n'entravera rien, et que cela empechera d'enormes abus. Cela n'entravera rien, parce qu'on peut fixer pour les delais de la procedure une semaine, et meme trois jours, laps de temps fort raisonable.*—Tntta questa nota merita di essere meditata; essa si trova nella raccolta di LOCRÈ intitolata: *La legislation civile, commerciale et criminelle de la France*, tom. IX pag. 649 a 652.

diche inducano indugi nocivi al servizio pubblico, sono questi i tre punti essenziali da osservarsi in questa materia.

Nella moderna lingua amministrativa (che non so se per necessità o per vezzo di grandeggiare ogni parte di umano sapere, oggi si crea una terminologia) troviamo anche *l'espropriazione tacita.* Sotto questo nome s' indica l'effetto degli atti dei pubblici amministratori che hanno per iscopo di privare i sudditi dell' esercizio dei loro diritti di proprietà. Se tale effetto si ottiene per le cause, e mediante il compenso che abbiamo di sopra accennato, le norme istesse che si sono spiegate, varranno a giustificarlo. Se poi la privazione dell' uso di una proprietà qualunque si tiene per conseguenza di un provvedimento cui non si voglia applicare quelle regole, non esiteremo a qualificare simile effetto di vera usurpazione e di manifesta ingiustizia.

Affine alla espropriazione forzosa per causa di pubblica utilità è la regola da osservarsi per lo scavamento delle miniere; questo soggetto tocca all' interesse pubblico, meno direttamente che l'altro, ma si complica di molti più riguardi rispetto alla proprietà. Quando si tratta di occupare proprietà privata per costruire opere pubbliche, l'amministrazione opera per se e ad un intento già determinato. Allorchè si provvede per lo scavamento delle miniere, debbonsi prevedere e combinare tre interessi diversi: quello del proprietario che coltiva la superficie; quello del coltivatore della miniera che dee internarsi nelle viscere della terra e tener dietro alle vene spesso sfuggevoli del prodotto che egli cerca; quello infine del governo che vuol proteggere una coltivazione di miniere che promette felici risultati, ma per ottenere i quali si richiedono ingenti spese e lunghi tratti di tempo, e tentativi alternati di speranze e di timori.

Non si potrebbe indicare miglior guida a chi desidera inoltrarsi nello studio della giurisprudenza e della legislazione particolare delle miniere, cave ed altre analoghe escavazioni che la discussione aperta nel consiglio di stato di Francia nel 1806, continuata fino all'anno 1810. Ivi si vedrà come l'idea di una legge passasse per la trafila di sette progetti variamente modificati; come quegli uomini cotanto esercitati nella pratica della legislazione che tutta si rinnovava, si trovassero ad ogni tratto incagliati nel comporre i diritti diversi sorgenti da quelle varie posizioni d' interessi. Poi si osserverà come la gran mente di Napoleone sempre ed anzitutto avvertisse a far salve, per quanto era possibile, le ragioni delle proprietà. Egli riconosceva in punto di scavamento un diritto acquistato nella persona del proprietario, della superficie del suolo, ma non voleva che senza una licenza speciale questi intraprendesse lo scavamento della miniera; e se egli non usasse della preferenza dovutagli, voleva che se gli desse una adeguata indennità

e la facoltà di coltivare la miniera si concedesse ad un'altro, il quale valendosene da accurato padre di famiglia, ne diverrebbe proprietario.

Nello scavamento delle miniere, la parte dell'amministrazione pubblica consiste in far si che esse si coltivino nel modo il più proficuo al pubblico ed al privato interesse. La parte del magistrato giudiziario sta nello assegnare i limiti di uso tra la proprietà della superficie del suolo e quella del prodotto interno, vale a dire della miniera, che Napoleone con singolare avvedutezza considerava quale *proprietà nuova.*

L'autorità amministrativa veglia sul corso e sull'uso delle acque pubbliche perchè si mantengano a vantaggio dell'nniversale, e sulla derivazione e polizia delle acque private, onde favoreggiare l'irrigazione di molti poderi, l'attività di opifizii messi in moto con forze idrauliche, ed impedire gli abusi che se ne potrebbero fare a danno di altri privati e del pubblico. Essa provvede per la conservazione dei boschi, onde per la troppo sollecitudine di valersi di quel prodotto, non se ne turbi l'utile coltivazione. Essa si adopera per la polizia urbana, per la salubrità pubblica con provvedere per la rimozione di tutte le cause che possono nuocere ai cittadini ed agli agricoltori. Così per esempio si limitano fra certi confini alcune specie di produzioni. In tutte queste parti d'ufficio pubblico, l'autorità giudiziaria non devè intromettersi se non per quanto sia necessario a sostenere i diritti di una privata proprietà legittima, ove fosse indebitamente turbata sotto pretesto di pubblico interesse.

L'autorità amministrativa prende cura di proteggere l'industria, non solamente con promuoverne, mercè gli opportuni sussidii, i progressi, ma anche con testificare l'esistenza di quelli.—*Gli atti dell'amministrazione delle patenti e dei privilegi*, secondo che scriveva giudiziosamente il sig. Poli (nei suoi saggi di scienza politica-legale, fas. 1, Milano 1841 pag. 76), *la cui massima è d'intromettersi il meno che si può, si riducono al decreto delle patenti e dei privilegi, alla riscossione della loro tassa, al giudizio sulle scoperte od invenzioni, alla pubblicazione od assicurazione dei privilegii con pubblici editti, alla persecuzione e punizione delle contraffazioni e dei contraffattori.* Se sorge una quistione tra due privati per simili cause, l'autorità giudiziaria può con l'ordinaria sua giurisdizione deciderla, ma si ravvisa più spediente il rimettere tal cognizione alla podestà amministrativa, la quale, custode ed interprete dei suoi proprii atti, può con maggiore celerità, con più energico provvedimento e con minore spesa risolvere la controversia.

Valida e diretta ingerenza deve pur prendere l'autorità amministrativa nel ricovero delle persone e nell'assicurazione dei diritti

dei mentecatti. L'importanza di provvedere a questo scopo venne alfine bene apprezzata soltanto in questi ultimi tempi. Si riconobbe legalmente quello che la ragione e lo spirito di cristiana carità già suggerivano di per se sole, e doversi cioè il mentecatto in tempo opportuno ricoverare in un luogo dove, se è possibile, trovi i mezzi di guarigione, e sempre un alleviamento alle sue pene; doversi ad un tempo impedire che qualunque individuo non sia per avventura privato della libertà per causa di cupidità o di altra triste passione dei suoi congiunti. Così la legge di Ginevra del 15 febbraio 1838, come quella francese del 30 giugno dello stesso anno, non si allontanarono dal principio che spetti alla podestà amministrativa il provvedere al ricovero delle persone indigenti e per l'assicurazione dei diritti dei mentecatti.

Di fatti, sebbene di regola sia officio proprio del giudice il proteggere la libertà individuale, nella circostanza tuttavia in cui si trovano i mentecatti ed i poveri, è indubitabile che sia meglio affidarne la cura all'amministrazione che con mezzi più energici e con maggiore celerità, ma con la debita circospezione di riguardo, può raggiungere lo scopo desiderato (Mittermaier, *Archiv, für die civilistiche Praxis*, 1838 — Schneider, *de legibus et institutis in commodum mente alienatorum.)*

I conflitti di autorità che abbiamo accennato nascono dall'incertezza dei limiti che separano i poteri diversi del governo pubblico, o dal fatto degli officiali investiti di quei poteri che si lasciano trasportare ad invadere i confini delle altrui facoltà.

Il Romagnosi riducendo all'ultima analisi la sostanza di simili controversie, e cercando, come era suo costume, di proporre un canone che le risolvesse, scriveva: — *Pare che il governo dica ai funzionarii: quando si tratta soltanto di una quistione di diritto toccante la proprietà fra di me ed un privato, acconsento che il giudice civile decida tra lui e me; all'opposto, quando si tratta di giudicare dell'operato di quei funzionari che agiscono dietro ordine od impulso mio diretto e sotto la mia sorveglianza, in conflitto del privato, io voglio che il giudizio venga pronunziato o da me stesso o dai corpi superiori che appartengono alla gerarchia governativa.*

Questa regola che riscontra coll'indole e coll'obbietto dell'amministrazione, quale l'abbiamo accennato di sopra, è una condizione necessaria dell'aggregato politico. Se si consideri la relazione dell'individuo col governo, e si tratta di cosa che per propria sua natura si combini coll'elemento governativo, ed in tal caso la decisione ne spetta naturalmente anche all'agente del governo; o si tratta di volontario impegno contratto da un privato coll'amministrazione, come nei contratti di appalto ed altri simili, ed allora chi entrò spontaneo in quel circuito, dove il potere amministrati-

vo sta a foggia di centro che a se attrae tutte le forze della periferia, deve rimettersi intieramente alla giurisdizione che solo colà si osserva.

L'autorità amministrativa, quando è chiamata a pronunziare sentenza sopra questi interessi misti tra la ragione dei privati e quella della causa pubblica, assume aspetto di tribunale e dee attenersi alle regole del giusto, senza nessuna riserva che possa nuocere all' imparzialità del suo giudicato. Quindi si è stabilito molto opportunamente in varii paesi che i giudizii si facciano collegialmente, così in Francia dai consigli di prefettura, e dal consiglio di stato. Sebbene da molti scrittori si biasima la giurisdizione attribuita a questi consigli come contraria ai principii dello statuto, noi tralasciamo dal lodarne l'istituzione, perchè la nostra intenzione è di qui esaminare l'elemento giuridico, non l'elemento amministrativo rispetto a quei consigli. Così in varii stati della Germania si è introdotta una gerarchia giudiziaria per l'amministrazione; tali sono, per esempio, la corte di giustizia di Darmstad, e l'ordinamento giudiziario amministrativo del regno di Sassonia che ammette tre istanze; la prima di giudici, di consiglieri d'amministrazione e delle autorità di polizia locale; la seconda, di direzioni di circolo; la terza di collegi ministeriali, composti del capo del dicastero e di quattro consiglieri, dei quali due scelti tra gli uffiziali del ministero e due tra i membri di tribunali superiori.

Il punto difficile in codesta composizione di tribunali amministrativi sta nell'avere giudici scevri di prevenzione per causa dell' uffizio che tengono, e tale da ispirare piena fiducia nei privati che hanno da litigare col corpo morale dell'amministrazione.

Non si può pretermettere una osservazione molto opportuna di uno scrittore francese, il signor Duvergier, ed è, che nello stato presente della legislazione più accreditata in questa materia, il diritto di muovere, come si suol dire, il conflitto, porge all'autorità amministrativa esclusivamente un mezzo sicuro per difendere la sua competenza e respingere le usurpazioni dell'autorità giudiziaria, mentre i tribunali per lo più non hanno efficace istromento onde difendersi contro le usurpazioni dell' amministrazione.

Egli è vero che l'attivo esercizio dell'amministrazione richiede maggior prontezza di tutela per non essere impedita nelle sue funzioni, ma l' interesse di assicurare i diritti dei privati contro gl'illeciti tentativi di distrazioni di foro, è tale oggetto che merita pure l' attenzione del legislatore. Quando le controversie di simil genere venissero portate d' avanti un tribunale o collegio misto, composto cioè di membri scelti tra gli amministratori e tra i magistrati, che decidesse sovra esse in forma, direi quasi, di appellazione in via di abuso, si provvederebbe ad un reciproco vantag-

gio del governo e dei sudditi. Coteste decisioni si vorrebbero applicare tanto ai casi di conflitti positivi, come a quelli di conflitti negativi; ma rispetto a questi si potrebbe dare carico di muoverli o alla parte istessa che chiede compimento di ragione, o ad una podestà particolare che pare dovrebbe essere il pubblico ministero. Esso, come custode delle leggi, può interporre l'attiva sua vigilanza anche colà dove per il rifiuto di amendue le autorità di conoscere di un determinato soggetto si corre pericolo di vedere trascurato il servizio dello stato, o la ragione dei particolari uomini (1).

In quando ai tributi così detti, come indiretti, l'obbligo di pagarli è inerente alla qualità di cittadino e di suddito; e le spese del governo non sarebbero assicurate se non fosse accertato il mezzo di farvi fronte. Ma conviene che questi carichi sieno legittimamente stabiliti e regolarmente ripartiti onde ciascuno sopporti la sua quota e non l'altrui. Mentre è indubitato che spedita e pronta debb'essere la riscossione dei tributi, egli è ugualmente certo che aperta e libera debb'essere la via di liberàrsi da indebiti aggravi, e questa debbe trovarsi presso un'autorità, che accoppiando l'imparzialità di giudice e la sollecitudine di amministratore, decida dei diritti dei privati e del pubblico. Ciò che si dice dei tributi comprende eziandio tutt' i servizii ed oneri imposti ai privati a pro della causa pubblica, come sarebbe il servizio militare ec. ec.

L'autorità amministrativa ha diritto di regolare tutte le relazioni dei comuni, considerati come corpi morali, collo stato; ma quando si tratti di controversie sopra diritti proprii dei comuni, di collisioni d' interessi tra un comune ed un altro, la via di ottenere giustizia dall'autorità giudiziaria sarà sempre la più sicura e la più conforme all' indole dell' istituzione del comune. In Italia l'elemento comunale è pianta indigena; la costituzione di Roma antica, il governo imperiale, la forma di governo pubblico introdotto dopo il risorgimento della civiltà, ammettevano e favoreggiavano lo svolgersi di questo elemento. Da esso può derivarne incremento di forza allo stato, ch' è l' aggregato politico dei comuni. E l'elemento comunale produrrà tanto migliori effetti, quanto meno sarà allontanato dall' esercizio del diritto ordinario degli individui (2).

---

(1) Non si dimentichi la definizione del *conflitto* data dal MERLIN (*Repertoire de Jurisprudence*. V. *conflit*) — C'est une contestation entre plusieurs tribunaux dont chacun s'attribue la connaissance d'une affaire. Il suit de cette definition qu'encore que les parties litigantes occasionnent le plus souvent les conflits de jurisdiction, ce n'est pas entr'elles qu'ils ont véritablement lieu.

(2) L' indole vera dell' istituzione comunale, quale si ricerca nella monarchia, fu egregiamente trattata dal signor SAVIGNY in un' ar-

Alcuni esperti maestri in questa materia di studii, fra' quali sono da collocare il Mittermaier ed il Funke avvertono, che a ben conoscere l'applicazione dell'autorità giudiziaria o dell' amministrativa ai casi occorrenti, non sempre giovano i principii generali od i teoremi, ma è meglio seguire la giurisprudenza pratica, che segna le decisioni uscite dalle podestà rispettive. Noi per altro crediamo non essere stata opera perduta il discorrere i punti principali della competenza amministrativa in confronto colla giudiziaria, perchè ci pare che ritraendo le discussioni pratiche ai principii di ragione si eviti un gran numero di dubbi e si procuri una maggiore spedizione degli affari.

Un'altra generale avvertenza qui dobbiamo proporre, ed è che senza lasciarsi andare a nessuna prevenzione nè in favore, nè contro gli atti dell'una o dell'altra di queste due autorità, debbonsi accuratamente definire i limiti delle rispettive competenze, onde i diritti dei privati che sono specialmente raccomandati alla tutela dell'autorità giudiziaria e l' interesse del pubblico che viene principalmente sostenuto dal potere amministrativo, sieno preservati nella reciproca loro sfera (1).

---

ticolo sul reggimento dei municipii in Prussia, inserito nel giornale storico-politico, pubblicato dal signor Raugke, e fu tradotto in francese dal benemerito e giustamente compianto Enrico Klimrath.

(1) Parlando delle prevenzioni che tengono alcuni contro le competenze amministrative, così si spiega il Mittermaier, (loc. cit.) « — Anche da noi si conviene volentieri che alcuni degli argomenti addotti da chi difende il potere giudiziario possono riguardarsi come esagerazioni mal fondate, e che non si può trarre induzioni da ciò che si pratica altrove, per esempio in Francia, a ciò che accade in Germania, ove dopo un determinato tempo le autorità amministrative divengono, come i giudici, inamovibili. — Ove per coprire le cariche amministrative si scelgono persone che hanno fatto profondi studii legali, assai più che in Francia dove si crede che il mero buon senso e la pratica bastino a formare un amministratore. Ciò non ostante possiamo dubitare se sia indifferente che le decisioni procedano dall'amministrazione o dai tribunali. Mercè dei progressi della scienza della legislazione, si è in diritto di richiedere dai giudici un grado d' istruzione che ragionevolmente non si potrebbe pretendere dagli amministratori. — Al giudice non basta una leggiera tinta di giurisprudenza in generale, poichè egli riconosce ben presto che per giudicare con fondato sapere conviene attingere alle fonti, studiare profondamente tutte le parti che compongono la giurisprudenza, e tener d' occhio i progressi che fa la scienza della legislazione. All'incontro tutta l'operosità degli amministratori deve impiegarsi continuamente in studii tecnici ed in un retrospettivo di pratico esercizio, il che impedisce loro l' attendere di proposito alla dottrina ch' è propria dei giudici. — La stessa correlazione degli uffizii amministrativi tra loro fa sì che l'esercizio del giudicare

Si è proposto il dubbio se occorrendo quistione al punto se l'autorità amministrativa abbia in certi casi esattamente applicata una regola generalmente tenuta per giusta, sia quella lite di competenza amministrativa. Il Funke crede che spettar debba alla sola amministrazione il diritto di decidere circa all' applicazione delle norme che le appartengono, e circa la regolarità dei suoi provvedimenti. L' opinione di lui si appoggia alla necessità di dare pronta esecuzione alle regole amministrative nello interesse del pubblico, e di non permettere che per un generico riguardo di giustizia, tutta l'amministrazione venga in mano dell' autorità giudiziaria, con evidente pericolo di perdere l' opportunità di un atto per una vana deferenza ad una speciale apparente regolarità di forme. Il Cherbuliez all'incontro insegna nella sua dotta opera (*Théorie des garanties constitutionnelles*, lib. 2, chap. 1, sect. 2, art. 3,) che l'esame giuridico può applicarsi agli atti di amministrazione, ed in particolare a quelli che egli chiama indiretti, vale a dire che hanno per iscopo l'eseguimento e l'applicazione di una preesistente regola generale. Il Pfeiffer ha rischiarato la quistione, mercè di alcune distinzioni proposte; egli crede che l' autorità giudiziaria abbia diritto di esaminare primieramente la competenza delle autorità che esercitano un atto di amministrazione sotto l'aspetto subbiettivo in quanto che l'operante mancasse della qualità richiesta per compiere quell'atto, e sotto l'aspetto obbiettivo in quanto che gli ordini dell' autorità amministrativa mancassero delle forme necessarie, ovvero il loro oggetto fosse estraneo alla competenza amministrativa. Pensa in secondo luogo il Pfeiffer che l' autorità giudiziaria abbia anche diritto di esaminare la sostanza del provvedimento, ove questo sia denunziato per assolutamente illegittimo ai tribunali, qualora però la legge additi una norma speciale per giudicare della legittimità degli atti amministrativi. A seconda di questa opinione, i tribunali dovrebbero esaminare, in via d'interpretazione della legge, se il provvedimento amministrativo che venne impugnato non sia per avventura diametralmente opposto alle regole di ragione cui l' autorità amministrativa è in obbligo di conformarsi, o se realmente in virtù di un

sia meno adatto alla loro condizione. Mentre il giudice si attiene rigorosamente alla sola legge, e conformemente a quel che porta il giuramento da lui dato, non si lascia muovere da ordini o disposizioni superiori che sieno contrarie alla legge, dall'amministratore si ricerca un' obbedienza assoluta alle disposizioni dei loro superiori trasmesse loro regolarmente, perchè altrimenti il corso dell' amministrazione sarebbe incagliato. — Chi può mai negare che in siffatte circostanze mancherebbe agl' impiegati amministrativi, ove fossero a decidere un punto di diritto, l' indipendenza necessaria a procacciare fiducia nelle decisioni giudiziarie?....

potere affidatole in genere non sia l'amministrazione in facoltà di così operare. E in questo ultimo caso i tribunali non potrebbero riputare di loro competenza che le sole vertenze in cui si tratti di una ommessione di principii o di presupposizioni di fatti che debbono guidare l'autorità amministrativa nei suoi giudizi e nelle sue deliberazioni ancorchè libere. Finalmente il Pfeiffer stabilisce che si dà legittimo ricorso ai tribunali, quando l'autorità amministrativa abbia illegalmente invaso un diritto privato, senza distinzione se si tratti di pubblici o di privati affari, e previa sempre la condizione che i casi e le forme sieno legalmente determinate in modo da potersi attuare mediante una saggia applicazione dei principii di diritto.

Premessa l'esposizione di tutte queste opinioni, il Mittermaier rischiara la quistione, osservando che si tratta della combinazione di due principii, cioè di quello che stabilisce non potersi impedire con ostacoli di sorta alcuna, nè con processi rivolti alla legalità, l'azione di una amministrazione che entro i limiti di sua competenza dà le norme occorrenti e ne cura l'applicazione; e di quello che prescrive doversi proteggere dai tribunali qualunque individuo, il cui privato diritto trovisi intaccato dall' autorità amministrativa in un modo illegale.

Non entreremo ora a riferire le diverse specie cui si possono variamente applicare le regole principali fin qui additate, perchè la soluzione dei dubbi dipende in massima parte dalle norme in ciascun paese preesistenti sopra il governo dell'amministrazione, ed il nostro assunto non è che di segnare i generali caratteri distintivi dell' officio delle due podestà. Osserveremo bensì che qualunque volta il servizio pubblico esige imperiosamente la perdita o la diminuzione dei diritti di proprietà privata, questa debba cedere, mediante soltanto una copiosa indennità; ma che dove non si appalesa cotal necessità di vero servizio pubblico, non si può compensare con semplice risarcimento la perdita di un diritto privato. In tal caso le controversie tral'amministrazione ed i privati non possono essere decise che secondo i principii stessi che si applicherebbero alle liti tra due privati.

Nello stesso modo poi che, considerando l'importanza degli atti proprii dell'autorità amministrativa nella sfera delle sue attribuzioni, si è detto che i tribunali non avevano diritto d'incagliarne il corso, nè di discuterne la regolarità, dirassi pure che quando trattasi di un'affare di giustizia, i tribunali non possono essere vincolati dalle risoluzioni amministrative che per avventura si fossero prese nelle contingenze di casi particolari commessi colle persone dei litiganti, o coll'oggetto del litigio. Il giudice non deve guardare che alla legge comune, e non può mai rinunciare al diritto

di giuridico esame che racchiude in se la guarentigia comune di tutte le parti che aspettano la sua sentenza (1).

ARTICOLO LXXV.

La leva militare è regolata dalla legge.

Osservazioni. — Un tempo le armate necessarie alla difesa dello stato ed alla conservazione del buon ordine interno di un regno si

(1) Presso i popoli inciviliti gli atti che l'autorità pubblica deve impedire o reprimere, e quelli di cui deve chiedere l'adempimento per l'interesse *comune* sono determinati dalla legge, dagli ordinamenti, o dalle usanze sì scritte che tradizionali.

L' indicazione dei limiti razionali dell' azione legale, ovvero delle attribuzioni dell' autorità; in altri termini, la determinazione dei lavori, cui una sacra estimazione degl' interessi generali ordina o proibisce di comprendere nella missione delle pubbliche amministrazioni, costituisce una delle quistioni più importanti e difficili della economia politica. Questa quistione non è ancora sufficientemente sviluppata, poichè si rannoda al sistema di centralizzazione o discentrazione del governo.

Ma osservando nel loro insieme i lavori amministrativi che ne dipendono, sia qualunque il sistema adottato, è facile distinguere quattro classi di servizii, differenti essenzialmente nella loro natura come nel loro scopo.

Gli uni concorrono ad un medesimo fine, la guarentigia, la sicurezza, vale a dire la protezione delle persone e delle proprietà contro la violenza e la spoliazione, e l' impedimento possibile di altri atti nocivi: tali sono i servizii prestati dall' amministrazione militare e dalle amministrazioni della polizia e della giustizia. Noi daremo a questa classe la denominazione di *servizii di sicurezza.*

Un altr' ordine di servizii amministrativi comprende la quistione delle proprietà nazionali e comunali, certi lavori di utilità collettiva, che non possono essere convenientemente eseguiti dall' industria privata, ed altri lavori che non sono in siffatta condizione, ma la cui gestione è esercitata in certi stati dall' autorità pubblica, tali sono i servizii attribuiti in Francia all'amministrazione dei demanii, dei culti, dell' istruzione pubblica, delle acque e foreste, delle miniere, dei ponti e strade, delle poste, delle zecche ec., e tali sono ancora, in gran parte, i servizii resi dai municipii e dalle amministrazioni provinciali. Noi daremo a questa classe di servizii la denominazione comune dei lavori di *utilità collettiva.*

Una terza classe di servizii amministrativi comprende quelli che hanno per oggetto la distribuzione dei pubblici seccorsi, a cui provveggono le amministrazioni degli ospizii, degli ospedali, degl' istituti di beneficenza, ec. ec. e questi sono i servizii dei *pubblici soccorsi.*

Finalmente si possono comprendere in una quarta classe tutt' i

componevano di volontarii, o con retribuzioni di somme, o col mezzo del così detto ingaggiamento; con queste armate si sostennero guerre lunghissime e micidiali. — Prima ad apportare un mutamento a questo metodo fu la repubblica francese, imponendo a tutt' i cittadini con apposita legge l'obbligo di concorrere in un determinato numero al servizio militare; così nacque la *coscrizione*.

Nei primordii della restaurazione in Francia, volendo il Re salvare i sudditi da questo aggravio personale, dichiarò *abolita la coscrizione*. — Ma guari non andò che questo metodo qual'era stato dalla

lavori aventi per iscopo di raccogliere e distribuire i mezzi necessarii all'adempimento dello insieme dei servizii pubblici; noi comprendiamo questi lavori sotto la denominazione di *servizii finanziarii*.

Quantunque la scienza della pubblica amministrazione avesse circoscritta la sua azione in una cerchia assai ampia, rado accade che essa si rimanga entro ai suoi limiti, specialmente allorquando la sua attività è ristretta ai servizii indispensabili, e due cause principali sono quelle che la spingono del continuo ad oltrepassarla.

In primo luogo gli uomini che esercitano l'autorità, invece di consecrare esclusivamente al servizio del pubblico le forze di cui dispongono, le adoperano assai spesso per assicurare ed ampliare il loro dominio, e non di rado per soddisfare le loro passioni parziali. I servizii pubblici sono allora più o meno distolti dal loro fine, e vengono rivolti meno alla sorveglianza e repressione degli atti nocivi, che alla compressione delle opinioni e tendenze opposte alle intenzioni particolari degli uomini del potere; essi prendono per tal modo un carattere oppressivo e vessatorio. Siffatta alterazione manifestasi specialmente sugli stati travagliati da frequenti agitazioni politiche e dalle gare dei partiti succedentisi rapidamente nel potere. Ciascuno di questi partiti si lascia trarre alla sua volta ad usare dell'autorità, che esercita, in favore delle proprie dottrine, dei proprii interessi e della propria ambizione, a detrimento in pari tempo dei proprii avversarii. Quindi è che le istituzioni divenute uno strumento di lotte politiche piuttosto che un mezzo di conservare la sicurezza generale dello stato esse finiscono per perdere ogni credito nello spirito delle popolazioni.

In secondo luogo, mediante l'adempimento della parte più utile del proprio mandato, quella che ha per oggetto la repressione dei delitti e dei crimini, l'amministrazione pubblica pone gli uomini insigniti dell'autorità in continuo contatto ed alle prese con le tendenze perverse o sovversive delle classi pessime della popolazione, e gli dispone, per ciò solo, a considerare la massa degli amministrati come incapace di ben comportarsi per proprio impulso, e bisognevole di direzione e di freno. Lo sdrucciolare da ciò alla cupidigia di dominare, di governare l'operosità sociale in tutte le sue manifestazioni, è più agevole che non sembra; dacchè, quando si è persuasi che le libere tendenze individuali sono generalmente pericolose, è naturale che altri inchini a restringere ed a governare il più che far si possa questa libertà. Havvi d'altra parte una mas-

legge francese regolato, venne adottato in tutt' i diversi regni d'Italia, con delle modifiche che ciascun governo credette opportuno di apportarvi.

Noi qui non entreremo ad esaminare le speciali leggi che in atto regolano la coscrizione nel regno d'Italia, non essendo nostro assunto discendere a tali particolari, ma crediamo opportuno invece di presentare la quistione tante volte agitata dai pubblicisti, quella cioè di definire se questo sistema influisca o pur no al benessere delle famiglie, ed a questo proposito facciamo le seguenti riflessioni.

L'arruolamento obbligatorio pel servizio militare, considerato come una contribuzione che si paga con una prestazione personale in natura, influisce in diversi modi sulla condizione del cittadino povero. —Già per un effetto immediato e diretto, l'arruolamento toglie un appoggio prezioso, qualche volta a dei vecchi genitori o ad una vedova, qualche volta a dei fanciulli di tenera età; esso lo toglie loro nei primi e nei più begli anni della giovinezza, nei quali quel figlio, quel fratello gode della pienezza della sua attività e delle sue forze, e qualche volta anche glielo toglie con un eterno addio. Quantunque le leggi temperino cotale sacrifizio con savie e benevoli eccezioni, quantunque dispensino il primogenito della vedova ed il maggiore degli orfani, quantunque evitino di rapire parecchi fratelli ad uno stesso tempo, domandano alla metà delle famiglie povere il più vigoroso dei loro figliuoli. Così svanisce in parte, pel padre di famiglia, il frutto delle anticipazioni che gli

---

sima accettata comunemente come assioma in fatto di polizia, e questa è —*ch'è meglio impedire gli atti nocivi con mezzi preventivi, ch'esser costretti a reprimerli.*—Avvalorati da questa, gli uomini del potere si danno a credere che, surrogando allo sviluppo naturale e spontaneo della generale attività la loro iniziativa ed il loro impulso, eglino premuniranno più sicuramente questo sviluppo da ogni deviazione da ciò ch' eglino considerano come la via normale e da ogni degenerazione in tendenze perniciose. Quindi è che la polizia preventiva oltrepassa ogni limite, mette le mani in tutto e tende incessantemente a sostituire viepiù l'azione pubblica alla privata, i regolamenti alla libertà, ed a porre più intieramente sotto la tutela dell'autorità lo sviluppo e l'applicazione di tutte le umane facoltà,

Sono questi i principii generali della pubblica amministrazione che noi abbiamo creduto esporre a commento di questo articolo; perciò poi che riguarda esclusivamente l'amministrazione comunale e provinciale, che nata e cresciuta all'ombra del potere assoluto, tutti conoscon bene che essa al primo soffio di libertà ha riacquistato quel potere che oggi conserva. Al fatale principio di *dividere per regnare* il regime costituzionale surrogando la mutua fiducia tra principe e popoli, rende praticamente possibile quel radicale ordinamento dell'amministrazione provinciale, che altrimenti avrebbe occasionato imbarazzi e malcontento.

aveva costato l'educazione di suo figlio; così gli manca il concorso dell'aiuto, il cui lavoro gli era forse il più utile. Il ricco invece si libera con un sagrifizio pecuniario che è lontano dal rappresentare per lui una contribuzione così forte come quella del povero pagata con una prestazione personale. L'imposta non è proporzionale, quantunque sembri uguale per tutti coloro che si liberano in danaro, uguale per tutti coloro che marciano in persona. Essa è, nei due casi, più costosa per coloro che sono meno fortunati. Il giovane chiamato sotto le bandiere, indipendentemente da un servizio personale più o meno prolungato, paga ancora altri tributi al suo paese. Gli interrompe la sua educazione industriale; perde le abitudini di un genere di lavoro che deve alla costanza delle abitudini il suo successo principale: rinuncia ai risparmii che poteva sperare di accumulare durante gli anni della sua giovinezza; vede ritardare l'epoca del suo collocamento; contrae forse infermità più o meno gravi di cui potrebbe soffrire per tutta la sua vita.

Lo arruolamento volontario ed a prezzo di danaro non impone i medesimi sacrifizii; esso procura un impiego ed una sussistenza sicura a quei cittadini che forse non troverebbero ad occupare le loro braccia, i quali forse non sapevano o non volevano lavorare utilmente, e sarebbero rimasti a carico della loro famiglia e di se medesimi. Qualche volta il prezzo dell'ingaggio può servire alla famiglia dell' ingaggiato a preparargli un capitale produttivo nello avvenire. — È dunque da desiderarsi nello interesse delle famiglie povere che l'arruolamento obbligatorio sia ristretto nei limiti della rigorosa necessità, e che il peso ne sia per quanto è possibile alleggerito dal concorso degli arruolamenti liberi.

Nonpertanto se accompagnando col pensiero in tutta la vicenda del suo destino il giovine ch'è chiamato a servire lo stato sotto le bandiere o a bordo di un naviglio, se studiando l'influenza che eserciterà sopra di lui la carriera ch'è costretto ad abbracciare, noi ci troveremo condotti a conseguenze varie ed estese che vengono a modificare queste prime considerazioni; noi scopriremo che dal sacrificio che loro è imposto, le famiglie povere possono raccogliere, quantunque in maniera lontana ed indiretta, dei vantaggi che non sono senza valore.

Una educazione nuova comincia pel giovane soldato che entra sotto le bandiere: essa completa quella che egli aveva cominciato nei suoi focolari; surroga sovente con vantaggio quella che avrebbe continuato di riceververi. Mentre mantiene le sue forze, acquista più agilità, più sicurezza, più regolarità nel loro esercizio; qualche volta come nelle nostre scuole di reggimento, ottiene una istruzione della quale era sprovvisto. Egli visita paesi nuovi, si trova in situazioni nuove, le sue idee si estendono, il suo carattere si matura e si fortifica. Il marinaio, continuando

una professione la quale è per lui quella della vita intiera, vi diventa più abile, sotto capi distinti, in ispedizioni lontane. La severa disciplina dei campi, e quella delle navi da guerra procurano all' impetuoso giovane il più salutare beneficio della educazione, insegnandogli a dominarsi e ad obbedire; a rispettare l'autorità, ed a rispettare se medesimo. Egli contrae abitudini di ordine e di costanza; la sua anima si eleva in presenza dei pericoli; si nobilita col sentimento di un nobile orgoglio, di un patriottismo generoso, impara a trionfare delle privazioni, delle fatiche, dei patimenti, come a sfidare la morte; l'abitudine del coraggio termina d'imprimere sulla sua fronte tutta la dignità dell'uomo. Egli ritorna in mezzo ai suoi giustamente fiero di aver servito la sua patria, ricco delle sue rimembranze, della sua esperienza. Lo si riconosce alla sua tenuta, alla sua aria marziale; è onorato, rispettato da coloro che lo circondano; la sua famiglia partecipa alla considerazione della quale egli gode; si stabilisce più facilmente; i suoi figliuoli raccolgono le sue tradizioni e si formano sui suoi esempii. — La intiera classe degli uomini semplici e modesti che vivono col lavoro delle proprie mani, è in quel modo ritemprata nei suoi costumi, rialzata nella sua attitudine dalla presenza di quei numerosi cittadini che essa ha dati allo stato e che lo stato gli rende, con un titolo della pubblica stima. Una nuova vita circola così nel suo seno; essa sostiene meglio l'austerità delle prove, è meglio guarentita dallo scoraggiamento e dalla degradazione; ha acquistato ricchezze, poichè ha acquistato tutte le forze morali.

I poveri non possono comperare troppo cara la fermezza, l'energia, la dignità del carattere, sono questi i primi di tutt' i beni per loro; essi li riportano dall'esercito, se li comunicano e li trasmettono. E che cosa è l'intimo destino degli uomini che appartengono a questa classe laboriosa se non un lungo combattimento, una lotta contro i pericoli, un trionfo sugli ostacoli? La vita militare conferisce a coloro che l' hanno onorevolmente compiuta, quella nobilità che riverbera sulla loro famiglia, sulla classe intiera, alla quale appartengono; le influenze salutari che ne riceve quella, la quale è meno fortunata, sono molto più sensibili sotto il regime del reclutamento obbligatorio, che sotto quello dell'arruolamento libero. Il primo lega l'idea del servigio militare all'adempimento di un dovere; il secondo vi ammette un motivo mercenario.

Questi effetti si fanno meglio sentire quando il soldato non è ritenuto sotto le bandiere che durante un piccol numero di anni. Nei paesi dove, come in Russia, per esempio, il soldato passa la sua vita sotto le bandiere, si ha senza dubbio il vantaggio di togliere un numero meno grande di soggetti alle occupazioni industriali e di non interrompere le loro continuate istruzioni; ma la società non vede rientrare annualmente nel suo seno un numero così grande di an-

tichi soldati che vengono ad associarsi al suo commercio, ed i costumi popolari ne sono meno pienamente ristorati.—Se gli operai della città sono quelli che la carriera militare distoglie maggiormente dalla pratica delle arti, pel contrasto degli esercizii ai quali questa li chiama, sono parimente quelli che hanno più bisogno di formarsi all'aspra scuola delle privazioni e dei pericoli per guarentirsi dal contagio della mollezza e della intemperanza. — Una parte di questi vantaggi può anche trovarsi, quantunque ad un grado molto più debole, nelle istituzioni le quali, come quelle della nostra guardia nazionale, riuniscono qualche volta gli abitanti del paese sotto un ordinamento militare, pel mantenimento dell'ordine e della pace pubblica, e per la protezione delle proprietà. In questa comunità di servigi, soprattutto quando è accompagnata da una comunità di fatiche, gli uomini imparano ugualmente a conoscersi, a stimarsi, a contare gli uni su gli altri.

La buona composizione morale dell'esercito, il regime di una salutare disciplina rendendo il soldato più capace di adempiere ai suoi onorevoli e difficili doveri, permette dunque di trarre i medesimi servigi da un esercito molto meno numeroso: diventa una sorgente di economia per lo stato, conserva inoltre un maggior numero di soggetti alle professioni civili, risparmia in tal guisa alle famiglie una porzione del sacrifizio che esse fanno al paese col reclutamento.

Ricapitoliamo adunque. L'arruolamento a prezzo di danaro, componendo l'esercito di mercenarii, esige un contigente di uomini più considerevoli, che supplisca col numero al merito de'suoi elementi; esso toglie dunque un maggior numero di soggetti alle professioni utili. Il reclutamento obbligatorio, formando l'esercito di elementi migliori, riduce l'imposta, riscossa in uomini ai suoi più stretti limiti; serve dunque l'interesse stesso delle famiglie, quello dell'agricoltura e dell'industria; l'esercito diventa inoltre più capace di rendere quei servigi ai quali è chiamato, servizii che quando sieno ben diretti, sono eminentemente conservatori, e per conseguenza equivalgono ad una produzione feconda, poichè proteggono tutte le sorgenti di produzione (1).

Premesse queste generali considerazioni facilmente potrà da taluno dimandarsi: ma quali sono mai i *vantaggi* politici ed economici del servizio militare obbligatorio or ora imposto alla nazione? Tale è la questione che un antico ufficiale dell'esercito prussiano, al servizio dell'Austria, il capitano Von Orges, ha recentemente esaminata, in una conferenza tenuta nella società della scienza militare a Vienna.

Gli incrementi dell'industria e del commercio, dice il sig. d'Or-

(1) Vedi De Generando, *Della beneficenza pubblica*, cap. VI.

ges, sono tali in Europa che una guerra continentale, anche di breve durata, è funesta a tutti i popoli del mondo..

L' interruzione delle relazioni commerciali fa perdere milioni, la fiducia scompare, la speculazione e l'industria sono paralizzate. Quando i popoli si occupavano sopratutto di agricoltura, quando l'industria era locale e poco importante, e la speculazione poco conosciuta, gli effetti della guerra quali noi li proviamo facevansi sentire assai poco, e noi vediamo dalla guerra dei trent'anni quanto tempo un paese fosse in grado di combattere prima di essere vinto.

Oggidì quindi è della massima importanza che la guerra sia il più possibilmente breve; la sua prolungazione reca più danno alla prosperità generale, che non la lotta più sanguinosa, e nella quale la vita degli uomini sarebbe meno risparmiata.

Da questo fatto, il capitano Von Orges conchiude, che una nazione la quale vuol fare un uso vantaggioso della sua potenza militare, deve necessariamente adottare i mezzi di mettere in campagna un esercito abbastanza forte per rendere la guerra breve e decisiva. Pur ammettendo che il togliere ai loro lavori tutti gli uomini validi, all'epoca della vita in cui questi divengono produttivi, gli è un far subire una grande perdita al paese, il sig. d'Orges considera che tale perdita è controbilanciata fino ad un certo punto dal fatto che una grande nazione non combatte più per un intrigo di gabinetto, ma per un interesse nazionale, e che le guerre sarebbero molto meno frequenti, quando il servizio obbligatorio fosse adottato.

Un punto che importa assai di non trascurare, si è che, secondo l'ufficiale austriaco, un' organizzazione militare presenta in tempo di pace una mirabile occasione di sviluppare le forze e la intelligenza del popolo.

L' età in cui i giovani sono chiamati al servizio, dice il signor d'Orges, è estremamente favorevole all'educazione del corpo e della mente, che facilmente impressionabili a 20 anni, sono abbastanza forti per addirsi al maneggio delle armi ed abbastanza formati per non dimenticarne le lezioni. È un errore l'insegnare alle reclute i soli dettagli dell'esercizio, poichè da questo si ritrarrà pochissimo profitto quando non si cominci dallo stabilire solidamente le basi dello sviluppo fisico e mentale. Soltanto applicando quest'ultimo sistema, si fanno buoni soldati e buoni operai per la vita civile.

Il periodo di tempo durante il quale i giovani sono sottratti alle loro occupazioni è allora utilmente impiegato, anche al punto di vista della economia politica, giacchè esso accresce la loro potenza di produzione ed aumenta per conseguenza la forza totale che la nazione svilupperà nell' industria e nell' agricoltura così bene come nella guerra.

In questo modo, l'esercito diventa una scuola per i cittadini di un paese, istruisce gli elettori e fa del servizio militare obbligatorio quello che è veramente il complemento e la giustificazione del suffragio generale, cioè il voto universale.

ARTICOLO LXXVI.

È istituita una Milizia Comunale sovra basi fissate dalla legge.

Osservazioni. — Quantunque la legge siasi servita di questa denominazione, tuttavia è chiaro che il nome non muta punto alla sostanza, e malgrado tale denominazione, la milizia con questa legge instituita, ricevette dal pubblico il battesimo di *Guardia nazionale*, ed il governo cedendo all'opinione pubblica nelle successive sue pubblicazioni, la chiama egli ancora *Guardia nazionale* (1).

Così essendo ognuno vede chiaro che la guardia nazionale è scritta nei patti fondamentali dello statuto; e per conseguenza la sua istituzione non potrebbe essere abolita con altra legge poichè questa sarebbe contraria allo statuto. Giammai la guardia nazionale, che deve considerarsi la nazione armata, non può divenire un'istromento di opposizione, per la forte ragione che essa è stata istituita per difendere la monarchia costituzionale, ed i diritti che lo statuto fondamentale ha consecrati, per mantenere l'obbedienza alle leggi, conservare o ristabilire l'ordine e la tranquillità pubblica, e per assicurare l'integrità e l'indipendenza dello stato.

Felici quelle nazioni, i cui cittadini tengono l'esercizio dei diritti politici, poichè la istituzione di questa milizia non mercenaria, non serva del sovrano, ma della sola legge, di cui essa n'è il palladio, sa far valere la forza della sua esistenza, e de' suoi diritti. E siccome ad ogni diritto va generalmente annesso un dovere; dovere supremo di ogni cittadino è pur quello di tutelare sotto l'egida delle leggi, colle armi, lo stato da quegli attentati che nello interno ne alterano il buon ordine con offesa delle persone e delle proprietà, o che da forza straniera venga minacciata l'integrità del territorio, e l'indipendenza del governo nella politica sua organizzazione, e negl'interni suoi ordinamenti. Ben diceasi dunque che tra tutte le istituzioni che maggiormente onorano un popolo libe-

(1) La guardia nazionale è chiamata a rendere nobili ed importanti servizii allo Stato colla difesa dei suoi diritti e non a prendere alcuna deliberazione; quindi giustamente venne dichiarata un'offesa alla libertà pubblica qualsiasi deliberazione presa dalla guardia nazionale sugli affari dello stato, nelle provincie o nei comuni, mentre tutti e tre questi enti hanno le loro rappresentanze incaricate di tutto ciò che riflette questa liberale istituzione.

ro, non ultima per la sua importanza, e per la materiale e morale sua influenza, è quella della guardia nazionale; e basti l'osservare che dessa è proscritta dalle monarchie assolute nelle quali nessuno è *cittadino*, ma tutti sono *servi*, e non servi delle leggi, ma del volere e dell' arbitrio di chi tiene l'assoluto supremo comando.

Se l' istituzione di questa milizia cittadina ordinata dal magnanimo, che colla concessione dello statuto fondamentale del regno chiamava la nazione a parte del supremo suo potere, ed il popolo a difendere gli elargiti diritti, attesta che salva voleva la libertà di ogni cittadino; uffizio dunque del cittadino è quello di proteggerla colle proprie armi questa libertà, la quale si protegge col frenare ogni interno turbamento, col concorso dei cittadini stessi, adoperando quella pratica e quei mezzi per cui lo stato giunge a godere della sicurezza individuale e della pubblica tranquillità, ed il cittadino delle private sue sostanze.

Il legislatore, compì al suo uffizio, colla sanzione della legge; ma questa a dire il vero rimane un corpo morto per la ragione che il potere esecutivo, o non provvede, o imperfettamente provvede per renderla attiva e proteggerne l'esecuzione. — Come all'adempimento di questo uffizio siasi inefficacemente posta opera, lo attestano i fatti durati da dieci anni. Dove mai è attivata questa milizia? Nelle città è paralizzata, nulla è nei comuni ed in moltissimi capi luoghi di mandamento. Noi conosciamo i replicati ministeriali eccitamenti per generalizzarne l' organamento; ma essi sono mezzi inutili, quando non sono protetti dall' autorità e dalla forza del governo. A che giovano gli ordini di un generale, se il difetto è nell'armata, o se disertano i reggimenti? A che giova il dare direzioni ai consigli di disciplina se generalmente la milizia non esiste che nei quadri delle amministrazioni. A che giova una istituzione se il governo nelle varie circostanze invece di proteggerla l' opprime e l' annienta con mendaci intrighi messi innanzi dall' autorità politica? Oh quanto è vera la massima del divino Poeta: *le leggi son, ma chi pon mano ad esse!*

ARTICOLO LXXVII.

Lo Stato conserva la sua bandiera; e la coccarda azzurra è la sola nazionale.

Osservazioni. — Due solenni documenti emanati dalla libera volontà del magnanimo fondatore della monarchia costituzionale contengono in termini positivi l' abrogazione della surriferita disposizione.

Nel proclama del 23 marzo 1848 il Re Carlo Alberto esprimevasi nei termini seguenti: — *Per dimostrare con segni esteriori il sen-*

timento dell'unità italiana, vogliamo che le nostre truppe, entrando sul territorio di Lombardia e della Venezia portino lo scudo di Savoia sovrapposto alla bandiera tricolore italiana.

E nel decreto datato da Volta il giorno 15 successivo aprile, il Re sanzionava la seguente disposizione. — « Le nostre navi da guer- « ra, e le navi della nostra marineria mercantile inalbereranno qual « bandiera nazionale, la bandiera tricolore italiana (*verde, bianca « e rossa*) con lo scudo di Savoia al centro. Lo scudo sarà surmon- « tato da una corona per le navi da guerra. »

La generale acclamazione del popolo per la prescritta innovazione, confermò l'abrogazione di quanto disponeva lo statuto.

Non è fuor di proposito di qui ricordare che in tutta l'epoca dell' istoria i popoli hanno avuto degli emblemi, rappresentanti la patria, da servire nei combattimenti e nei lontani paesi a distinguere i cittadini dagli stranieri. Nel medio evo, ciascuna nobile famiglia, a partire dall' epoche brillanti delle crociate, ebbe i suoi colori e le sue armi, e quello che dapprima aveva per iscopo di impedire la confusione, divenne in seguito un lusso indispensabile agli aristocratici ed ai nobili, che come pensava l' Alfieri sono *or superbi, or vili, ed infami sempre.*

ARTICOLO LXXVIII.

Gli Ordini Cavallereschi ora esistenti sono mantenuti con le loro dotazioni. Queste non possono essere impiegate in altro uso fuorchè in quello prescritto dalla propria istituzione.

Il Re può creare altri Ordini e prescriverne gli statuti.

Osservazioni. — Il principio costituzionale che il Re può creare altri ordini e prescriverne gli statuti, costituiscono un alta prerogativa del monarca, la quale se dà autorità e lustro al potere del capo del governo, molto di quest' autorità e di questo lustro egli perderebbe quando colla creazione di tali nuovi ordini avvisasse a creare una classe od un corpo intermedio tra il Re ed il popolo; quando specialmente gli onori, e le prerogative che ai nuovi cavalieri fossero, in virtù dei rispettivi statuti largheggiate, costituissero un diritto ereditario; quando a questa classe che il Re vuole distinta dalla massa del popolo venissero concesse esenzioni o privilegi reali od anche personali, esenzioni o privilegi che offendessero il principio che tutti i cittadini sono eguali dinanzi alla legge, egualmente ammessibili alle cariche civili e militari, ed egualmente in proporzione dei loro averi soggetti ai carichi dello Stato.

A nostro parer debbonsi distinguere gli onori, e le pubbliche

distinzioni che si accordano a coloro che acquistano fama nelle scienze, nelle arti, nella milizia, nel commercio e nelle utili scoperte, dalla collazione di nuovi titoli di nobiltà.—Quelli illustrano il sovrano che col premiare il *vero merito*, presenta ai cittadini un giusto e giovevole eccitamento ad utili e generose imprese; i titoli di nobiltà possono più facilmente fare testimonianza di personale ambizione, raramente prova di quelle sublimi virtù che giovano al progresso dei governi nelle utili riforme e per la più ampia tutela dei diritti personali e reali dei cittadini.

I titoli e gli ordini cavallereschi vogliono poi essere con ragionata prudenza distribuiti, perchè, se troppo frequentemente largheggiati e moltiplicati, raro è che siano sempre giudicati qual tributo reso al merito, più sovente e giustamente qual ricompensa di servaggio, atto d'intrighi o di bassezze, perchè ognun sa, come scrive Bentham, che per figurare nel mondo ci vuole *disinvoltura ed intrigo: colui che sa importunare, adulare, mentire ed a seconda delle circostanze, dall' audacia discendere alle bassezze, sarà colui che avrà più successo.* — Ben diceva dunque Wattel che un principe che moltiplica all'eccesso i titoli e le distinzioni, li avvilisce subitamente, e si priva del mezzo più potente che abbia il governo, quello cioè d'incoraggiare i più fidi, i più onesti, ed i più utili cittadini.

Ciò noi diciamo, perchè giudichiamo nullo il merito della nascita e della progenie, forse l'unico e principale che nei passati secoli fosse riverito e distinto con pubblica divisa, accompagnata da una serie di prerogative e privilegi che inceppavano il libero esercizio dei comuni diritti dell'uomo (1).

Ma se la nascita dava per molti secoli diritto a distinzioni e privilegi, se il sovrano teneva quale atto di giustizia di premiare con pubblico attestato un merito sovente ideale protetto da cortigianesche brighe, instituzioni d'ordine più nobile e giuste sono quelle delle quali avremo pure a ragionare, che ebbero creazione in più recenti tempi, quali sono dal progresso delle umane cognizioni nelle cose di buon governo consigliate. Quindi se talune dovrebbero essere dal codice delle nazioni cancellate, forse altre dovrebbero essere meglio ordinate; locchè potrà il lettore giudicare dalla esposizione dei varii ordini cavallereschi stabiliti in questo regno, e dallo statuto fondamentale conservati.

Questi ordini sono, come lo attestano i rispettivi loro statuti, alcuni militari e religiosi, altri civili, altri meramente militari;

---

(1) « Ogni legislatore ed ogni governo, scrive PLATONE, che nella « distribuzione degli onori mette in primo luogo la nascita, le ric- « chezze, o qualche bene di una classe inferiore, viola le regole della « sacra politica e della giustizia ». (*De legib.* lib. II.).

alcuni instituiti nel solo interesse del trono, altri per premio di utili opere e di generose azioni in pro della patria.

In questa esposizione noi seguiremo l'ordine cronologico della rispettiva loro instituzione; e seguendone i tempi potrassi da taluno ben giudicare quali siano di pubblico interesse e quali degni della considerazione dei politici e dei filosofi.

ORDINE DELLA SS. ANNUNZIATA

Non al premio di alcuna virtù cittadina deve la nazione l'instituzione di quest'ordine, creato unicamente in onore di Dio ed in memoria, come ci dicono gli storici, dei *quindici gaudi* di Maria Vergine (1). Per questa considerazione non certamente di gran merito per fondare una distinzione sociale, erano quindici in origine i cavalieri, compreso il sovrano che dichiaravasi istitutore e capo, esso ed i suoi successori.

Anche la divisa indicava, come indica tuttora il numero dei gaudi, cioè una catena di oro formata da 15 nodi a guisa di 15 *lacci d'amore*, intrecciata con le quattro lettere F. E. R. T. il cui significato si suppone che sia stato il seguente: *Fortitudo Eius Rhodum Tenuit*, per alludere alla valorosa difesa di Rodi fatta nel 1315 da Amedeo V, detto il grande, avolo del fondatore Amedeo VI.

Gli statuti, quali vennero rinnovati da Amedeo VIII, primo duca di Savoia, riformati quindi in alcune parti dal duca Carlo III detto il *Buono* (2), e dal principe Emanuele Filiberto con patenti del 18 ottobre 1577 (3), sono quali lo esigevano il titolo e lo scopo

(1) Vedi GUICHENON, *Hist. de la Maison de Savoye* (vol. I, pag. 111 e 412). — L'epoca della fondazione di quest'ordine viene generalmente fissata circa l'anno 1362 sotto il regno di Amedeo VI conte di Savoia, detto il *Verde*. — È pure opinione di qualche scrittore che a questa cotanto sublime instituzione abbia fornito occasione il dono di un *braccialetto* fatto al Conte da una dama che lo aveva tessuto dei proprii capelli (V. il *Dizionario storico degli ordini religiosi e militari*). — In origine l'ordine di cui ragioniamo figurava sotto il titolo di *Ordine della Collana;* fu Carlo III che, nel 1510, vi diede il nome dell'ANNUNZIATA, avendo aggiunto in fondo della collana 15 rose di oro smaltate, alcune di rosso ed altre di bianco, ed un bordo di due spine di oro, e l'immagine dell'Annunziata in un cerchio composto di tre cordigli.

(2) Vedi GUICHENON, *loco cit.* vol. I, pag. 113, e vol. II, pag. 29 e 201.

(3) Prescrivevano i primi statuti che ogni cavaliere dovesse donare alla chiesa di *Pierre Chatel*, fondata dallo stesso Conte Amedeo VI, un calice e tutti gli ornamenti sacerdotali per celebrare la messa. Ognuno di essi doveva pure alla morte lasciare per mantenimento della stessa chiesa, cento fiorini che si consegnavano al

dell' ordine, e quali i tempi che correvano consigliavano, quelli che tuttora reggono l'ordine medesimo, sebbene contengano in alcune parti qualche riforma degli statuti organici.

Lunga è la serie dei giuramenti a cui erano gli eletti tenuti di prestare, e degli uffizii i quali giurando promettevano di adempiere e di eseguire, ma noi accennando i punti principali, indichiamo:

1. La promessa di vivere nella santa fede cristiana secondo i comandamenti di Dio, le instituzioni ed i precetti della Chiesa cattolica Romana;

2. Di non commettere tradimenti, e fellonia contro il Sovrano, e di rivelarne gli autori;

3. Di non fuggire nella battaglia nella quale siansi spiegate le insegne (*en laquelle soient enseignes deployées*) e di portare il gran collare per essere conosciuti adempiendo con coraggio e con onore ai doveri di buon cavaliere;

4. Di difendere l'ordine, il Sovrano ed i suoi compagni dal mal dire altrui, di visitare i cavalieri ammalati, e consolarli e soccorrerli;

5. Di recitare in ciascuna mattina 15 *Pater noster*, e 15 *Ave Maria*, e nel caso di dimenticanza, dare in elemosina la somma di 15 soldi in onore di Dio;

6. Di assistere in ogni giorno alla santa messa, e nel caso di impossibilità per assenza dal luogo, di recitare altri 15 *Pater* ed *Ave*, e cessata l'assenza far celebrare tante messe quanti sono stati i giorni di assenza;

7. D' intervenire nei consigli dell' ordine e di non rivelare le cose che si saranno trattate e deliberate;

8. Di seguire in persona e concorrere col Sovrano in ogni impresa in difesa della santa fede cristiana, o pel ristabilimento della dignità, dello stato e della libertà della santa madre Chiesa, e della santa Sede apostolica di Roma.

9. Di conservare diligentemente e di osservare ed eseguire in ogni parte gli statuti dell'ordine.

Sono in questi statuti a notarsi le seguenti disposizioni.

a) L'onore della precedenza in ogni circostanza, od atto qualunque, dopo il Re ed il gran cancelliere, sovra qualsiasi altra dignità: *hors ceux qui seront en dignité de Archevesque ou Evesque.*

b) Che i cavalieri dell' ordine formavano il consiglio di Stato

principe, ed ordinare ai suoi eredi di far celebrare cento messe pel riposo dell'anima sua, e di lasciare i loro ordinamenti per elemosina ai certosini.—In Pierre Chatel si tenne la prima assemblea sino all' epoca in cui il capitolo dell' ordine fu trasferito dal duca Carlo Emanuele nella Chiesa di S. Domenico di Montmeillan, quindi nel 1627 nel romitaggio dei Camaldolesi sui colli di Torino, fatti doviziosi dal duca Carlo Emanuele. (Vedi le patenti del 15 giugno 1610.)

e di guerra del Sovrano, il quale nulla poteva intraprendere, senza averne dato ad essi comunicazione.

c) Che ad essi cavalieri fosse lecito il porto delle armi malgrado ogni contraria generale proibizione.

d) Che al senato spettava esclusivamente la cognizione delle loro cause e volendolo di poter *faire assister au jugement des procès qu'ils auront uny , ou plusieurs des gens de notre conseil d'Estat ou tout le corps d'iceluy avec le dit Sènat si bon leur semble.*

e) Che verun magistrato aveva giurisdizione o poteva procedere contro i cavalieri senza una formale autorizzazione del Sovrano.

f) Per l'intiera confidenza che il Sovrano dichiarava di avere *de la preud hammie, bon' sens et intégrité des dicts chevaliers,* accordava loro l' onore ed il diritto d' ingresso e d' intervento nel senato *toutes et quantes fois que faire le vaudront,* e di votare immediatamente dopo il primo presidente.

g) Che fossero immuni in ogni luogo da dazi, pedaggi, gabelle *et autres impositions déjà establis ou a establir* , non che dall' emolumento *del sale e signatura* spettanti al Sovrano.

Non c' innoltriamo in una più ampia esposizione de'vari capi di questi statuti che Emanuele Filiberto sanciva nell'anno 1577.

I brevi cenni che ne abbiamo dato attestano qual fosse lo stato delle opinioni dei tempi che correvano , e di coloro che li dettavano , e da quali principii era la politica governativa moderata. Bastano le riferite disposizioni per dispensarci dallo scendere intorno ad esse in commenti; come teniamo per superfluo lo esporre ora quelle parti dello statuto dell'ordine che fissano il sistema di interna amministrazione , la forma dell'abito e simili, siccome di nessuno interesse generale: può d'altronde il lettore riscontrarne il tenore nella raccolta delle leggi fatta per cura di un chiarissimo patrio giureconsulto in più esatto ordine coordinate (1).

ORDINE DEI SANTI MAURIZIO E LAZZARO.

L'ordine di cui imprendiamo a ragionare aveva nella sua origine e fondazione uno scopo che possiamo dire più religioso che politico , o quanto meno politico secondo le circostanze di quei tempi d'ignoranza , di barbarie e di fanatismo. Niuna meraviglia dunque se il fondatore nel dettarne gli statuti occupossi di uffici e di pratiche ora dal progresso delle scienze e della civilizzazione dei popoli cancellate e proscritte. Fa bensì meraviglia come in principio di questo secolo un sovrano abbia avvisato di richiamare a nuova vita questi stessi statuti, da ben oltre tre secoli logora-

(1) Vedi Duboin , *Raccolta delle leggi* ec., tomo I, pag. 145 e 206.

ti, e dall'opinione generale dei più esatti pensatori con sana filosofia e con giusta severità censurati. Il cenno che qui ci proponiamo di dare di questi statuti, dai quali era quest'ordine moderato, ci presenterà la prova della necessità delle introdotte riforme, e del filosofico pensare dei sovrani che meglio giudicando dei tempi e delle opinioni degli uomini, le ordinarono.

Dobbiamo però accennare come osservazione preliminare, che l'ordine ora detto dei santi Maurizio e Lazzaro, due distinti ne formava nella rispettiva sua origine. Quello di s. Lazzaro era meramente religioso, ossia avente lo scopo di beneficare l'umanità travagliata da quella infermità dalla quale trovossi il Lazzaro della santa Scrittura colpito (1); quello di s. Maurizio teneva l'ufficio in cui erasi impegnato il Santo, di combattere i nemici del nome cristiano. Come gli inscritti in questi ordini dovessero adempiere al loro ufficio, quali i benefizii spirituali di cui godevano in virtù delle bolle pontificie, ed in quali casi minacciati di scomunica, non deve formare oggetto delle nostre indagini; importa bensì di dire che la riunione di essi in un ordine solo fu ideata e determinata da Emanuele Filiberto, da quel Sovrano che, soppresse nello stato la rappresentanza nazionale e stabilì l'impero dell'assolutismo sui popoli che giunse a dominare. Ond'è che per questa riunione dei due ordini ebbe origine e fondamento la *sacra religione*, ossia l'ordine dei santi Maurizio e Lazzaro, di cui è capo il Sovrano col titolo di gran maestro, ed i membri in varii gradi distinti costituiscono il *Grandato* del così detto *Magistero*, quali sono:

1.° Il gran *Priore*, incaricato di sovraintendere a tutti gli oggetti che riguardano il culto divino, la conservazione delle chiese e cappelle della *S. Religione;* a curare l'adempimento delle rispettive obbligazioni riguardanti il servizio di Dio; all'osservanza delle regole dell'ordine, ed alla morigeratezza de' cavalieri.

2. Il grande *Ammiraglio*, a cui spettava il comando delle navi da guerra proprie dell'ordine, e da cui dovevano dipendere i cavalieri che militavano.

3. Il gran *Maresciallo*, al quale era conferito l'esercizio di quell'autorità che piaceva al gran Maestro di attribuirgli nei casi di guerra contro i nemici del nome cristiano, non che di quella eco-

(1) Uffizio dei cavalieri di quest' ordine era pur quello di ricevere i pellegrini nelle case a quest'oggetto espressamente fondate, di guidarli per le vie del loro viaggio e difenderli contro i Maomettani. Molti Papi vollero occuparsi nel prescrivere più ampi doveri, anche sotto pena di *scomunica*, Vedi la bolla di Pio IV, 3 maggio 1565, di S. Pio V del 26 gennaio 1566, e quella di Gregorio XIII del 16 settembre 1572, che attribuì al duca Emanuele Filiberto la dignità di Gran Mastro, che ne fu il ristauratore. (Vedi Duboin, *Raccolta delle leggi*, ecc., tom. I, pag. 209, 250 e 371).

nomia estensibile sino all'ordine degli arresti ed *altre simili correzioni* rispetto ai *cavalieri di piccola croce*, che commettessero trasgressioni agli statuti ed altri mancamenti pei quali non si fosse giudicialmente proceduto;

4. Il grande *Spedaliere* a cui era affidata l'ispezione sovra tutte le spese di carità stabilite nell'ordine, affinchè i poveri infermi fossero con carità trattati e serviti, sì per la salute dell'anima, come nei rimedi per le infermità del corpo.

5. Il gran *Conservatore*, il quale aveva la cura dei beni sì mobili che immobili, e delle rendite dell'ordine.

6. Il gran *Cancelliere*, che doveva essere un personaggio consumato nella scienza legale, il quale doveva principalmente invigilare, affinchè nulla si praticasse contro la giustizia, il servizio del Sovrano, il decoro e l'interesse dell'ordine; ad esso perciò spettava di far apporre in sua presenza i sigilli alle provvisioni magistrali e del consiglio.

Il gran *Tesoriere*, a cui era attribuita la sovraintendenza di tutto ciò che riguarda direttamente l'interesse e l'amministrazione del tesoro dell'ordine.

Dopo tutti questi *grandati*, che costituivano le primarie dignità, figurano i *cavalieri gran croci*, e l'immenso numero dei semplici *cavalieri* detti di *piccola croce*.

Due erano le classi dei membri dell'ordine; alcuni erano di *giustizia*, altri di *grazia*. I primi erano tenuti in più alto grado di merito, non già per più sublimi virtù, o per veri atti di patrio amore, ma per la nobiltà della nascita, o se vogliamo anche dire, per essere di progenie non comune. In fatti nessuno poteva essere ammesso qual postulante al cavalierato se non provava la nobiltà dei suoi padri, madre, avi ed ave, sì paterni che materni, e così pure di quella dei quattro bisavi, due paterni e due materni, i quali avessero vissuto nobilmente e non esercitata verun arte capace di macchiare la nobiltà, e provate inoltre le armi gentilizie dei bisavoli sopraccennati. Molte e tutte di rigore erano le formalità che dovevano stabilire la prova della purezza del sangue del postulante e dei suoi *quarti ascendentali paterni e materni*, la quale, oltre i titoli, doveva essere confermata da quattro testimoni o nobili o di civile condizione; e pel migliore accertamento del fatto, il loro detto veniva corroborato dai commessari deputati per l'esame delle prove medesime, i quali prima di procedere doveanò toccarsi la croce l'uno in presenza dell'altro, così giurando di eseguire con fedeltà ed esattezza il loro uffizio (1).

(1) Oltre le cennate prove di nobiltà, doveva pure risultare che il richiedente era nato di legittimo matrimonio; che professasse la fede cattolica ed apostolica, discendesse da maggiori egualmente

Poste in piena luce le prove di cui abbiamo fatto cenno, veniva accordata al postulante la collazione dell'*abito* e della *croce* (1), previa la professione di fede colla contemporanea emissione dei voti e promesse (2) secondo i riti prescritti dal cerimoniale, per la cui osservanza vegliava un *maestro di cerimonie* dal Re gran maestro destinato.

Tra le altre obbligazioni che secondo la regola, dovevano adempiersi dai cavalieri, leggiamo scritte le seguenti: 1° di accostarsi ai sacramenti della penitenza e della eucaristia nel giorno in cui ricorre la festa dei Ss. Maurizio e Lazzaro, ovvero in uno degli otto susseguenti; 2. di astenersi dallo esercitare arti meccaniche ed abbiette, dal contrarre matrimoni indecorosi, e da qualunque altra azione inconciliabile colla *vera nobiltà*, sotto pena dell'esclusione dall' ordine e della privazione delle commende e pensioni di cui fossero provvisti; 3. di dovere in persona trovarsi in guerra contro i nemici del nome cristiano in quelle disposizioni dal gran maestro ordinate: e riguardo ai non atti alle armi, di dover contribuire (ove godessero commende o pensioni) pel paga-

cattolici ed apostolici; che non fosse reo di delitti di lesa maestà divina ed umana, nè di qualunque altro atroce delitto, nè stato notato d' infamia, nè omicida, nè bigamo; doveva inoltre essere sano non solo di mente, ma ben anche di corpo; che non fosse minore di anni diciessette, salvo che dall'età ne fosse stato dispensato dal sovrano, nè sottoposto a veruna dipendenza, nè oberato di debiti. (Vedi in proposito il lib. 1, cap. 1, delle citate *regie magistrali patenti* del 27 dicembre 1816).

(1) L' abito che i cavalieri dovevano vestire nelle pubbliche funzioni era il *manto senza strascico*. Gli articoli 39 e seguenti delle sovra citate magistrali patenti indicano la forma, il colore e la qualità della stoffa di quello del gran maestro, e delle altre dignità e dei cavalieri *senza croce*. La forma e dimensione della *croce* è varia secondo il grado del cavaliere. (Vedi gli art. 35 e segnenti).

(2) I voti consistevano nella umile e fedele obbedienza al Re, gran maestro, nell'osservare la castità almeno coniugale, epperciò di non ammogliarsi che una sola volta e con una vergine; nell'usare caritatevole ospitalità verso i poveri leprosi (art. 21 e 76). Erano perciò tenuti tutt' i cavalieri di far accertare col giudicio dei più sperimentati medici e cerusici la realtà del morbo della lebbra di cui si credeva infetta una persona, e quindi, in adempimento dei voti, impiegare ogni attenzione e sollecitudine affinchè il lebbroso fosse provvisionalmente ritirato ed assistito in un luogo appartato (art. 102). Le promesse riguardavano l' osservanza delle regole e degli stabilimenti dell' ordine, di digiunare il venerdì o sabato di ogni settimana, di portare l' onerevole divisa della croce per tutto il tempo della vita e di recitare ogni giorno il salterio abbreviato ad onore e gloria di Dio, della Beatissima Vergine Maria, e dei gloriosi Santi Maurizio e Lazzaro (art. 22).

mento delle spese della guerra in quella somma stata dal gran maestro imposta; 4. di eseguire con puntualità i pagamenti al tesoro dell' ordine dei diritti dei passaggieri, annate, decime o mezze decime, in ragione della rata fissata al tempo delle collazioni (art. 26 e seguenti).

In questa religione, o per meglio dire in quest' ordine figurava pure la classe dei cavalieri detti di *grazia*, purchè di moto proprio del Re e per sola grazia sovrana fregiati della croce, la quale, a tenore delle reali patenti del 9 dicembre 1831, doveva essere conceduta, per ragione di antichi servizii che il Re stimava di ricompensare, a quegli officiali dei regii eserciti, che avevano il grado di luogotenente-colonnello, ed a quelli fra gl' impiegati civili dei regi stati, la cui qualità onorifica corrispondeva a quel grado. Inoltre poteva essere conferita a persone commendevoli per donazioni considerevoli da esse fatte agli ospedali o ad altre opere di carità, o che si fossero per lungo tempo e gratuitamente consecrate alla direzione superiore delle stesse opere pie; in fine a quelle persone onorate, che godendo della pubblica estimazione, impetravano la facoltà di fondare qualche commenda, le quali, dopo eseguita tal fondazione, potevano portare il titolo di cavalieri (1). Questi sono i soli cavalieri che ora siano nello Stato riconosciuti in virtù delle ultime sovrane determinazioni, di cui terremo pure or ora discorso.

Crediamo intanto di far osservare che tra le più ingiuste e dispotiche prescrizioni che macchiavano gli statuti di cui ragioniamo, eravi quella che l'ordine stesso era, se attore o convenuto, giudice del proprio interesse nelle cause che dovevano essere avanti di esso agitate: tutte quelle giurisdizioni, che costituiscono nell' ordine giudiziario l' amministrazione della giustizia, erano riunite ed esercitate da un consiglio a cui spettava la superiore giurisdizione si civile che criminale, si contenziosa che volontaria (2). Aveva quest' ordine il suo *avvocato patrimoniale genera-*

(1) Coloro ai quali erasi accordata la croce di giustizia, o la facoltà di fondare qualche commenda, o che in forza delle condizioni apposte a quelle fondazioni fossero chiamati ad entrare in possesso delle commende, erano i soli tenuti a far professione dell' ordine, ed a pagare i diritti dovuti pel *passaggio* e per le prove. I cavalieri di grazia erano dispensati dal far professione, salvochè fossero dal Re provvisti di commenda o di pensione, e non erano eglino tenuti nel ricevere la croce, nel far professione, nell' entrare al possesso delle commende o pensioni, di sborsare alcun diritto.

(2) Le relative disposizioni sono determinate nei varii capi del libro secondo delle suddette magistrali patenti. Trattasi nel capitolo secondo della giurisdizione contenziosa; nel capitolo terzo della volontaria, nel quarto della giurisdizione nelle materie criminali,

le (1), incaricato di promuovere la giustizia, di sostenere e difendere il patrimonio ed ogni diritto della sacra religione, di dare inoltre le sue conclusioni sovra i ricorsi; di patrocinare le cause promosse dal *patrimoniale* (2) avanti il consiglio od avanti l' *auditore generale* (3). Omettiamo di comprendere in questa esposizione tutta la serie degli uffizi stabiliti in quest'ordine che, a vero diritto, formava anch' esso uno stato nello stato; dobbiamo però non tacere dell' uffizio del *primo segretario* del gran magistero della Sacra Religione, alla cui carica dicesi che debba essere assunto un soggetto versato nel maneggio degli affari, e degno della confidenza del Re, da cui riceve gli ordini che il regio gran maestro emana intorno a tutte le cose che la riguardano, ed a cui rende conto del modo con cui vengono osservate le leggi e gli statuti dell'ordine. Spetta al primo segretario di rassegnare la relazione non solo di tutto ciò che ai termini degli statuti medesimi deve essergli riferito ad oggetto di ottenerne le occorrenti provvidenze, ma di informarlo pur anche delle materie che si saranno trattate nelle adunanze del consiglio e delle deliberazioni che si saranno prese. È inoltre suo officio di assistere alle *collazioni d'abito e croce* che si fanno dal gran Maestro e di commettere ad alcuno degl' impiegati nella segreteria di assistere a quelle che nella città si fanno in nome del Re dai *gran Croce delegati*: in fine di ricevere il giuramento del primo uffiziale, dei segretari e sotto-segretari nominati dal Re, e di assistere a tutt' i giuramenti che saranno prestati in mani del Re quale gran maestro dell'ordine.

---

nel quinto, dell'esercizio della giurisdizione attribuita all'ordine nelle meterie civili, nel sesto dell'esercizio della giurisdizione nelle materie criminali, nel settimo delle adunanze e deliberazioni del Consiglio.

(1) Le attribuzioni dell'avvocato patrimoniale generale sono contenute negli articoli 60 e seguenti delle stesse regie magistrali patenti.

(2) Spetta al *patrimoniale* d' invigilare a tutti gl' interessi dell'ordine, procurando con ogni attenzione i vantaggi del medesimo, di fare giuridicamente compellere al pagamento i debitori del patrimonio di esso, di comparire in giudizio per promuovere e difendere tutte le liti attive e passive secondo le direzioni dell' avvocato patrimoniale generale, di stipulare in nome dell'ordine i contratti ecc., di fare istanze acciochè si proceda contro i delinquenti o contravventori dipendenti per qualunque motivo dalla giurisdizione dell'ordine. (Vedi loc. cit. cap. 10, lib. I.)

(3) Questa carica doveva essere conferita ad un consigliere di sperimentata dottrina nelle leggi e nelle materie giuridiche; avanti di esso si dovevano promuovere ed istruire in prima istanza tutte le cause tanto civili che criminali spettanti alla cognizione ed alla giurisdizione. (Vedi loc. cit. cap. 6 lib. I.)

Esposte le principali disposizioni che costituivano e reggevano quest'ordine, lasciando noi ai filosofi ed ai politici di giudicarne il merito, meno ingrato presentasi ora a noi l'adempimento del nostro assunto, il quale rivolgesi a ragionare delle ordinate riforme, e dei principii dai quali trovasi ora retto quest' ordine, di molto nella pubblica opinione abbassato per le prodigalizzate elargizioni di croci e di creazione di cavalieri; nessuna meraviglia dunque se il *distintivo della croce* è da molti riguardato come nullissimo nello attribuire costantemente un merito od un grado di maggiore stima a colui che ne portava il titolo e la decorazione.

Ora delle pratiche riforme ragionando, tra quelle che gli annali della più recente legislazione ci presentano, sono quelle che dal magnanimo Carlo Alberto venivano introdotte, sebbene in cose di minima rilevanza e di lievissimo interesse per lo stato, poichè forse non erano per la forza dei tempi che correvano praticabili più larghe e liberali riforme, quali sono quelle che sanciva egli colle già reali patenti del 9 decembre 1831, tra le quali, oltre quelle che già ci è occorso di accennare, sono da indicarsi: 1. la divisione del personale dell' ordine in tre classi, cioè di *cavalieri*, di *commendatori* e *di gran croce*; 2. la dichiarazione, che tutt' i *cavalieri*, il numero dei quali è indeterminato, erano abili a pervenire a tutte le dignità, e ad esercitare tutti gli uffizii dell'ordine senza distinzione di *giustizia* e di *grazia*; 3. la determinazione, che il numero dei *commendatori* non potesse sopravanzare quello di cinquanta, ed i *cavalieri di gran croce* il numero di trenta; la provvisoria fissazione della somma di lire 200,000, da ripartirsi in commende e pensioni a quei cavalieri, commendatori o cavalieri di gran croce degni di ricompensa, senza distinzione di giustizia o di grazia (1) (id. art. 2, 10 al 13, 15, 30, n. 2.).

Di più alto interesse generale fu l'abolizione ch'egli, il Re, decretava della giurisdizione civile e criminale, la quale erasi all' ordine di questa sacra Religione conservato col regio editto del 27 settembre 1822 (Vedi il regio editto del 30 ottobre 1847).

Con real decreto del 4 settembre 1849 l'augusto di lui figlio, chiamato a consolidare il regno costituzionale, sanciva l'abolizione del cavalierato di *giustizia*, la quale facevasi, nel fatto, consistere nel *merito della nascita*, nelle virtù degli avi, ed in quelle *sperate* dai nuovi cavalieri, dei quali facevasi il trono corona e fragilissimo sostegno.

Malgrado queste preliminari riforme, macchiata nullameno ri-

---

(1) Cinque commende erano di lire 4,000; sei di lire 3,000; dieci di lire 2,500; altre dieci di lire 2,000; venticinque di lire 1,000; centoventi pensioni di lire 600; oltre un fondo di riserva per le spese impreviste, o per ricompense straordinarie (art. 32.)

maneva questa instituzione dall' autorità di alcuni principii, condannati dalle nuove condizioni della società civile e dello stato, e dalla potenza del saggio e libero pensare dei cittadini. L' opera della riforma degli statuti dell'ordine compivala l'augusto successore del datore delle libertà costituzionali, il nostro fermo e leale difensore della grande opera sociale.

Queste più rilevanti riforme venivano dal Re ordinate colle regie magistrali patenti del 16 marzo 1851, delle quali imprendiamo di quì dare il sunto che segue.

Accennando primieramente alle decretate abolizioni, tra queste figurano: 1. Quella già prescritta col decreto del 4 settembre 1849 della stessa classe dei cavalieri di giustizia (art. 3); 2. L'abolizione della ritenzione della decima per le pensioni che verranno quindi innanzi accordate (art. 5); 3. Quella dell'uso della concessione di pensioni in aspettativa di fondi disponibili (art. 7); 4. Quella della forma e dei diplomi ancora in uso, alla quale fu surrogata quella dei decreti coi quali ne stabiliva la forma secondo le diversità dei casi (art. 12); 5. Fu pure decretata l'abolizione dei *grandati*, conservandone soltanto agl'investiti le onorificenze, le assegnazioni e le prerogative di cui godono attualmente (art. 14); 6. Quella inoltre della divisione territoriale in provincie, per quanto riguarda l'ordine, e conseguentemente quella di tutti gli ordinamenti relativi e dipendenti da tale scompartimento (id. art. 15); 7. Stabiliva la soppressione della carica di priore delle chiese dell'ordine, rimettendone l' amministrazione, quanto allo spirituale, agli ordinarii delle diocesi in cui sono situate le chiese, esclusa però la nomina del personale addetto alle chiese medesime, sempre al Re riservata, sulle proposizioni del primo segretario del gran magistero; (art. 35) 8. La dispensa dalla professione religiosa, già accordata al Re Carlo Alberto, veniva estesa ai provvisti di commende e di pensioni (art. 11); 9. Aboliva infine l' ufficio dell' avvocato patrimoniale generale, volendo che il patrocinio delle cause dell'ordine e la sua rappresentanza legittima in giudizio sia esercitata da causidici collegiati ed avvocati patrocinanti davanti quei tribunali o magistrati dove dovrà la lite agitarsi (art. 21).

Cancellate dagli antichi statuti quelle regole che costituivano la base dell'ordine, avversate dalla pubblica opinione, e non adatte ai principii costituzionali della nazione, venne disposto che « le « ricompense alle virtù militari e civili cui è destinato conferire « l'ordine dei santi Maurizio e Lazzaro consisteranno, come per lo « addietro, nella *decorazione e nei gradi* dell'ordine stesso, e nelle « *insegne* che li distinguono, ed in *pensioni* applicate alla decora- « zione od al grado (id. art. 1); e che le beneficenze, che l' ordine « specialmente si propone di fare, consistano nel ricovero e nella « cura degli ammalati, e nei sussidii alla istruzione religiosa e ci-

« vile, ed all'educazione infantile, ed ai più commiserandi infortu-
« ni. » (id. art. 2.)

Confermato quindi il principio, che il *numero dei cavalieri è illimitato*, richiamava in osservanza, per la concessione della decorazione, le norme determinate dall'art. 4 delle magistrali patenti del 9 dicembre 1831, salvo i casi di segnalati meriti straordinarii; e manteneva a libera disposizione del gran maestro il passaggio da un grado all' altro, secondo le ivi determinate norme di proposizione, cosicchè nessuno possa venire decorato del gran cordone, se non dopo aver fatto prima passaggio pel grado di commendatore (articolo 4.)

Occorre quindi di ritenere ciò che in riguardo alle *pesnioni*, dispongono le stesse regie magistrali patenti, cioè:

1. Le pensioni date sul tesoro dell'ordine in ricompensa non potranno quindi innanzi eccedere le lire 1000, nè essere minori di lire 400 (id. art. 5.)

2. Il fondo destinato ad essere distribuito in pensione di ricompensa ai decorati, compreso in esso la somma assegnata sul tesoro dell'ordine del merito civile di Savoia, e le commende assegnate ai membri del consiglio dell'ordine, non potrà mai eccedere il quarto del totale bilancio attivo del tesoro.

3. In ciascun anno, sopra il fondo come sopra determinato per assegnazione di pensioni, deve essere stanziata nel bilancio dell'ordine la somma che nel corso dell'anno potrà distribuirsi in nuove pensioni, la quale non potrà eccedersi, salvo pei casi straordinari, per deliberazione speciale del consiglio dell'ordine, sanzionata da un decreto del Re, ed in qualunque caso mai eccedere il fondo sopra determinato (art. 6 e 7.)

4. La somma distribuibile nel corso dell'anno per *nuove pensioni* verrà compartita in quarantesimi a disposizione dei vari dicasteri, e nella seguente proporzione: al ministero della guerra n. 16; al ministero dell'interno n. 5; al ministero di marina, agricoltura e commercio n. 4; al ministero di grazia, giustizia e culti n. 3; al ministero dell'istruzione pubblica n. 5; al ministero delle finanze n. 3; al ministero degli affari esteri n. 2; al ministero dei lavori pubblici n. 2; al gran magistero dell'ordine n. 2; (art. **8.**)

5. Le pensioni testè enunciate sopra il tesoro dell'ordine non possono essere accordate, di regola, che dopo 30 anni di servizi resi allo stato, ovvero all'ordine per quelle che dipendono dal gran magistero, *salvo il caso di servizi straordinari*.

Il *consiglio dell'ordine*, a cui, secondo i primitivi statuti, spettava l'esercizio della giurisdizione civile e criminale, e l' economica, venne limitato, per le sole sue attribuzioni consultive, secondo i regolamenti e gli statuti che verranno di ordine del Re presentati dal primo segretario del gran magistero, ed in quelle

direttive dell'amministrazione del patrimonio dell'ordine e di sorveglianza sopra la medesima (1). Confermato inoltre il *comitato del contenzioso* stabilito con magistrali patenti del 5 maggio 1848.

Una osservazione restaci a fare riguardo a queste ultime regie magistrali patenti, la quale è, che il tenore di esse veniva compilato dal *primo segretario del gran magistero* dietro incarico avutone dal Re, da cui furono le medesime sancite. Questa operazione di *forma,* di altra ci chiama a ragionare, che riguarda il *merito* e l'interesse particolare di chi ne compilava il progetto rassegnato alla sanzione del Re; volge la nostra osservazione sulle allargate attribuzioni delle quali fu lo stesso *primo segretario* investito, di modo che ben puossi dire che tutta la somma degli affari e delle ingerenze dell'ordine interno ed esterno in esso, non nel consiglio venne riunita. Infatti vuolsi considerare che già per disposizione degli antichi statuti, come accennammo, col mezzo del solo primo segretario il Re gran maestro dava i suoi ordini intorno a tutte le cose che riguardano la sacra Religione dell'ordine ed al Re rendeva conto del modo con cui venivano osservate le leggi e gli statuti dell'ordine; ed informava il Sovrano delle materie state trattate nel consiglio; locchè attribuivagli la maggiore influenza presso il gran maestro sull'esito degli affari e dei ricorsi (2).

A poco rileva l'attribuzione che allo stesso primo segretario spetta di controfirmare egli solo le provvisioni sovrane intorno ai

(1) Questo *consiglio* è composto di nove consiglieri nominati dal Re e scelti fra i cavalieri decorati del gran cordone, ed i commendatori: il più anziano nel grado superiore ha la presidenza (art. 16 e 17). Dal *consiglio* vengono fatte le proposte dei tesorieri dell'ordine, dipendenti dal *tesoriere generale*, surrogato del *gran tesoriere* (art. 19 e 23). Ad esso spetta la direzione, approvazione e sorveglianza dell'amministrazione dei beni formanti la dotazione degli ospedali dell'ordine (art. 26). Quanto allo spedale maggiore di Torino ed allo spedale di Lanzo, l'amministrazione si esercita da uffiziali ed impiegati, cui è attribuita l'amministrazione del patrimonio dell'ordine, conservandosi però un bilancio separato a termini del regio magistrale viglietto del 17 aprile 1832. In quanto agli spedali di Aosta e Valenza l'amministrazione continua ad esercitarsi da una direzione locale; la quale però quanto all'amministrazione de' beni, corrisponderà colla regia segreteria del gran magistero. I bilanci di questi spedali di Aosta e di Valenza prima di essere trasmessi alla regia segreteria del gran magistero per l'approvazione del consiglio, saranno dalla direzione locale comunicati per doppio originale alla congregazione provinciale di Carità della rispettiva provincia per le sue osservazioni e proposizioni, le quali saranno trasmesse alla regia segreteria del gran magistero insieme col progettato bilancio (art. 26 e 27.)

(2) Vedi le magistrali patenti del 1831. art. 58, 60 e 61.

regolamenti interni dell'ordine ed all'amministrazione del suo patrimonio (art. 13) ed i decreti del Re che accordano decorazioni, distribuzioni o pensioni (art. 20) e di apporre il *visto* alle reali provvisioni che sanciscono modificazioni degli statuti dell'ordine.

Esposte così le preeminenze concesse a quest'ordine dobbiamo da ultimo far notare che il Re Vittorio Emanuele II con tre decreti del 28 novembre, 14 decembre 1855, ed 11 febbraio 1857 ha aggiunto all' ordine stesso due altre classi, cioè quella dei *grandi uffiziali*, intermedia fra i *gran cordoni* ed i commendatori, e quella degli *uffiziali*, fra i commendatori ed i cavalieri.

Ai primi assegnò per divisa la croce appesa al collo, uguale a quella de'commendatori, ma sormontata da corona, accompagnata da una stella di argento in forma di losagna, a cui è accollata la croce dell'ordine, che si porta sul lato manco.

Ai secondi una croce uguale a quella dei cavalieri, ma cimata da una ghirlanda formata di due rami di quercia e di alloro, appesa per un nastro verde ad una fibbia di oro da portarsi al lato sinistro del petto. È anche autorizzato l' uso della semplice fibbia ornata dei due rami suddetti ed attraversata da un nastro verde.

Da ultimo si noti che con real decreto del 1 settembre 1860 fu aggregato all'ordine Mauriziano il patrimonio dell' ordine Costantiniano di S. Giorgio di Parma.

ORDINE MILITARE DI SAVOIA.

Giusta è la sentenza che Re Vittorio Emanuele premetteva alle regie patenti del 14 agosto 1815; ivi è detto: — « Fra le istituzioni « che in un ben ordinato reggimento politico vegliano ad assicu- « rare la stabilità e la gloria dello stato, ed a promuovere nell' a- « nimo degl' individui i generosi elementi delle più robuste virtù, « ottengono certamente il primo luogo quelle che si propongono « per iscopo una saggia, pronta e lusinghiera ricompensa di que- « gli atti straordinari e magnanimi, i quali manifestamente atte- « stano in chi n'è stato l'autore, una più illimitata direzione al sen- « timento dell' amore alla patria ed al trono ». Certo egli di questa politica verità, e del principio, che siffatte instituzioni formar debbono un sacro dovere e la cura di ogni monarca, fondava l'ordine militare di Savoia, destinato a distinguere e premiare coloro che con azioni particolari e segnalate si sarebbero meritati un diritto speciale e straordinario alla sovrana protezione.

Dotando il Re quest'ordine di statuti nella determinazione delle cariche, poco scostavasi da quello che figurano nell'ordine Mauriziano; vi leggiamo perciò indicata quella di capo e *gran maestro*, la quale vien sempre occupata dal Re, quella del *cancelliere*, del *tesoriere* e del *segretario;* quindi la divisione in quattro classi dei

decorati, cioè in cavalieri gran croce, in *commendatori*, in *cavalieri* ed in *militi*, e secondo la classe alla quale appartiene il decorato, gli è assegnata una speciale distinzione alla divisa (1).

A quest'ordine non possono venire ascritte se non persone che si siano distinte in battaglia od in altro fatto in guerra con qualche azione valorosa, prudente, segnalata, personale, evidente e tale che possa commettersi senza mancare al proprio dovere od all'onore (art. 6). Ond'è che nè le chiare gesta degli antenati, nè i lunghi servizi, nè le ferite ricevute in faccia al nemico, nè altri simili meriti non danno diritto veruno all'ordine; così un militare che abbia sempre adempito a quanto gli viene imposto dal proprio dovere, e che nulla abbia omesso di quanto non avrebbe potuto tralasciare senza meritar rimprovero o incorrere in qualche responsabilità, può bensì aspirare a qualunque altra ricompensa, che crederà potere essergli dovuta, ma non avrà alcun diritto di domandare di essere ascritto al presente ordine, che non deve essere se non la ricompensa delle azioni che avrebbero potuto commettersi senza mancare al dovere od all'onore, che si sono eseguite con valore e con prudenza, e che sono di una conseguenza notabile pel bene del servizio dello Stato. Perciò si può meritare questa ricompensa anche allora che un affare non ha avuto un'intiera riuscita, anzi anche nei fatti, il cui successo è stato infelice, potendosi in simili incontri presentare occasione al militare di spiegare eziandio maggior fermezza, prudenza e coraggio, sia per diminuire la perdita, sia per impedire ulteriori conseguenze. Devono queste azioni, sulla domanda del richiedente, essere esaminate da un consiglio composto dai membri dell'ordine, due per ogni classe, da sceglersi a sorte, volta per volta, esclusi però i parenti, i superiori militari o subordinati diretti del candidato. Qualora in qualche classe manchi il numero suddetto, vi si supplisce con individui presi a sorte nella classe immediatamente inferiore (art. 7).

(1) Due sono le divise di quest'ordine; una è composta di una croce piena di oro e di argento, smaltata sopra una faccia, cioè sulla prima, in figura di una croce bianca contornata di rosso, rappresentante la croce di argento in campo rosso della Real Casa di Savoia; l'altra faccia in oro e argento. — L'altra circondata da una corona smaltata in verde è sormontata da una corona reale di oro o d'argento pendente da un nastro turchino (vario nella larghezza secondo la classe) del colore della coccarda dell'armata, onde, (così dichiarava il Re: — « il colore che serve a distinguere le persone ad- « dette al regio militar servizio venga prescelto altresì a fregiare « quelli che con prove segnalate di coraggio si renderanno più spe- « cialmente benemerite di noi e della patria » (art. 2 degli statuti annessi alle citate regie patenti).

La domanda non perviene al consiglio che per mezzo del segretario dell' ordine, a cui viene trasmessa dalla reale segreteria di guerra; e deve la medesima contenere l' indicazione delle azioni dirette in modo che si possano dal consiglio rilevare le persone che vi erano presenti, da chi erano state ordinate od approvate, chi vi ha concorso, e se tutti coloro che vi erano presenti sono subordinati al candidato o no.

Esaminata dal consiglio dell'ordine, la domanda, se v' ha luogo a prenderla in considerazione, ne trasmette copia al comandante che ha diretto l' azione, ed a quelli che si sono trovati presenti, esclusi però i subordinati del reggimento o della compagnia del candidato; e quando questi abbia diretto l' azione, si trasmette copia della domanda anche al comandante superiore che lo ha spedito, ed al quale n' è stato fatto il rapporto. Qualora non si sieno trovati presenti all' azione se non persone subordinate al candidato, questa trasmessione in tal caso non si può eseguire se non sei mesi dopo successa l' azione; così pure, quando il candidato fosse il comandante stesso dell' armata, sei mesi dopo che sarà cessato il suo comando nell'armata stessa.

Abbandoniamo l'idea di discendere in commenti sulla riferita disposizione, sotto ogni rapporto singolarissima, anche nella parte che tende a stabilire la *prova del fatto* rassegnato allo esame del consiglio. Ritengasi in proposito che le persone a cui sono spedite dette copie (che non saranno mai in numero minore di sei, se sono uffiziali, e del doppio, se soldati, oltre il comandante) devono notare semplicemente in margine della copia della domanda il loro parere sulla verità ed esattezza delle circostanze esposte nella medesima; e quindi rimandarla colle loro sottoscrizioni al consiglio, senza poter ricusare di farlo, se non provando che non erano presenti al fatto e che non hanno del medesimo piena cognizione.

Compite queste formalità sull' esame di queste deposizioni, il consiglio dell'ordine passa a giudicare sul merito della domanda, la quale riconosciutosi che nel fatto concorrono tutte le condizioni sovra indicate, ne rassegna la proposizione al Re per l' ascrizione del postulante tra i cavalieri, o militi dell'ordine. La proposizione deve indicare la classe alla quale il consiglio stimerà che possa il postulante venire ascritto; nel che devesi avere riguardo alle qualità del servizio nel modo seguente.

Se l'azione è stata semplicemente *personale*, il richiedente viene proposto per la *quarta classe*. Se avrà *comandato un distaccamento*, e si è distinto nell' azione tanto con la sua persona, quanto colla direzione del distaccamento affidatogli, dev' essere proposto per la *terza classe*. Se ha comandato un *reggimento*, una *divisione* od un'*armata*, e vi si è distinto come sopra, è, secondo le circostanze, proposto per la *seconda* o *per la prima classe* (art. 9).

La divisa viene in nome del Re e di suo ordine dal cavaliere delegato appesa al fianco, al collo od all'abito del candidato in presenza di tutta la truppa sotto le armi. Prima però di conferirgli la divisa, deve il candidato, mettendo una mano sul petto, giurare ad alta voce di *voler vivere e morire fedele al Re ed all'onore; di non mai portar le armi per alcuna altra potenza senza il di lui consenso, e di non appartenere nè di voler appartenere per l'avvenire ad alcuna setta* o *società contraria alla fedeltà che promette al sovrano* o *proibita dalle regie leggi* (1).

La promozione del candidato viene annunziata a tutt'i reggimenti, e pubblicata per mezzo della stampa, che conterrà la descrizione esatta dell'azione che ha dato luogo a questa ricompensa.

In fine nel crearsi dal Re quest'ordine, voleva:

1. Che i cavalieri che appartengono alla prima classe godano di tutti quei privilegi e ricevano tutte quelle distinzioni che vengono accordate ai generali delle regie armate; che tutti indistintamente i cavalieri ed i militi possano far uso della rispettiva divisa dell'ordine nelle loro armi.

2. Che le sentinelle presentino le armi ai commendatori e le portino ogni qual volta passino avanti ad esse delle persone insignite della piccola croce di oro e di argento, quand'anche gli altri loro gradi non diano alcun diritto a quell'onore.

3. Che i cavalieri ed i militi, quando non siano uffiziali, godano di un'altra paga di lire 120 annue durante la loro vita. E morendo un cavaliere o milite dell'ordine che godesse questa pensione, la di lui vedova, od in mancanza di questa, i figli di età minore di anni 15 continuassero a godere della pensione medesima, quella pendente la sua vedovanza, e questi, se sono più cumulativamente, finchè il minore giunga all'età di 15 anni compiti.

4. Che avvenendo la morte di un cavaliere o milite che appartenga alla santa fede cattolica, gli sia celebrata una messa nella capitale, nella chiesa dell'ordine, alla quale, non meno che alla sepoltura, interverranno gli altri cavalieri della medesima classe, delle classi inferiori ed i militi, che saranno perciò avvisati dal segretario dell'ordine o direttamente, o per mezzo dei comandanti dei corpi ai quali appartengono (art. 11) (2).

---

(1) A questa formola deve ora aggiungersi la promessa *di difendere il sistema costituzionale consacrato dallo Statuto fondamentale del Regno.*

(2) Anche coloro che non professando la fede cattolica, purchè appartengono alla religione cristiana, possono aspirare a quest'onore militare, essendo essi, quantunque non sudditi, assimilati in questa parte ai regii sudditi purchè siano all'attuale regio servizio, od anche nei reggimenti esteri al regio soldo (art. 12).

Occorre infine di osservare che colla distinzione stabilita in favore di coloro che han dato pruove di un valore e di un merito singolare, venne ordinato che debba d'ora innanzi tal distinzione supplire a quella delle medaglie (stata confermata col regolamento del 1 aprile 1815), la distribuzione delle quali venne soppressa in avvenire (1). Tutti coloro però che si trovavano fregiati della medaglia di oro o di argento potevano fare al consiglio di quest'ordine militare la domanda di sostituirvi la divisa del medesimo, cioè quella di cavaliere semplice in vece della medaglia di oro, e quella di militi in vece di quella di argento; con che conservino però tanto gli uni, quanto gli altri quella paga, di cui finora godevano (art. 13).

All' ordine di cui abbiamo sin qui ragionato venne pareggiata l'instituzione delle medaglie accordate dalla maestà di Re Carlo Alberto, con regio viglietto del 26 maggio 1833, al *valor militare*, di cui omettiamo il farne discorso. Osserviamo bensì che quella *medaglia* che viene accordata con gl'indicati favori *al valore militare*, altra ne venne pure dall'augusto di lui figlio accordata al *valore civile*, nei casi e nelle forme sancite col decreto regio del 30 aprile 1851 di cui ne riferiamo il tenore:

1. È creato un distintivo di onore consistente in una medaglia di oro o di argento per rimeritare le azioni di valore civile;

2. La medaglia sarà del diametro di centimetri tre e mezzo. Sovra un lato sarà effigiata la Croce di Savoia con all'intorno il motto: al *valore civile*, e sull'altra sarà scolpito in mezzo a due rami di quercia il nome del rimeritato, con l'indicazione del luogo e del giorno in cui è seguita l'azione.

3. Essa si porterà appesa al lato sinistro dell'abito con un nastro tricolore;

4. La medaglia al valor civile sarà accordata in oro od in argento a seconda dei casi, a chi avrà evidentemente arricchita la propria vita: per salvare quella di persone esposte ad imminente e grave pericolo; per impedire o diminuire il danno di un grave disastro pubblico o privato; per ristabilire l'ordine pubblico ove fosse gravemente turbato e per mantenere forza alla legge; per partecipare all'arresto di malfattori che infestassero il paese;

5. Le azioni per le quali potrà farsi luogo alla concessione della medaglia al valor civile dovranno essere fra due mesi suc-

(1) Col citato regolamento veniva instituito un *distintivo d'onore* pei bassi uffiziali e soldati delle regie truppe di fanteria, artiglieria e cavalleria, compresi i brigadieri, sotto-brigadieri e palafrenieri del treno di artiglieria. Consiste questo distintivo in una *medaglia* coniata in oro ed in *argento*. — Veggasi il regio viglietto del 26 maggio 1833.

cessivi accertate per atto consolare del consiglio delegato del comune in cui è seguita l'azione, all'appoggio di chiare ed irrefragabili prove;

6. Tali atti consolari saranno trasmessi nel termine perentorio di un altro mese al ministro degli affari interni coi relativi documenti;

7. Una commissione permanente composta di cinque membri dal Re nominati, sarà incaricata di esaminare il merito dell'azione e di proporre il premio; le sue proposte saranno riferite al Re dal ministro dell'interno per le sovrane determinazioni;

8. Le medaglie saranno trasmesse ai rispettivi sindaci, dai quali saranno conferite all'autore dell'azione rimeritata alla presenza del consiglio delegato ed al cospetto della guardia nazionale.

9. Qualora un battaglione di guardia nazionale raccolto sotto le armi abbia dimostrato un valore così segnalato da meritare una perenne testimonianza di onore al corpo, potrà essere concessa la medaglia alla sua bandiera;

10. La medaglia sarà eziandio accordata ai militari di qualunque arma, che trovandosi sul luogo di qualche infortunio avranno fatta un azione di valore civile; in questo caso l'azione dovrà pure essere accertata per atto del consiglio delegato, ma ove trattisi di militari che non siano in congedo, vi dovrà precedere la richiesta ed il consenso del comandante del corpo.

Le medaglie così concesse saranno inviate dal sindaco al comandante del corpo per essere distribuite nelle conformità praticate in simili casi.

11. Non potrà essere premiato col distintivo della medaglia chi, comunque abbia fatta un'azione di valore civile, stia scontando una condanna criminale o correzionale. Ne sarà parimenti privato colui che dopo esserne insignito incorresse in una simile condanna.

12. Le disposizioni del presente decreto non potranno invocarsi per azioni anteriori al giorno della pubblicazione del medesimo.

ORDINE DEL MERITO CIVILE DI SAVOIA

Riferita la serie delle disposizioni dagli augusti regnanti ordinate onde distinguere e premiare tanto il *valor militare,* che il *valor civile,* passiamo ora a ragionare dell'instituzione di quest'ordine destinato al premio del *merito civile,* di cui fu per molti secoli orbata questa nazione, tuttochè in ogni età di colti ingegni fecondissima.

Fondatore dell'ordine di cui ora ragioniamo fu la maestà del Re Carlo Alberto, il quale, ben certo di questa verità; che le ricompense speciali stabilite per le diverse specie di merito, e di-

stribuite con giustizia imparziale, contribuiscono potentemente, col mezzo dell'emulazione che eccitano, alla gloria e prosperità degli stati, indirizzando tutto ciò ch'è utile, bello e grande, ogni maniera di virtù e di talento, divisò di privilegiare con contrassegni di onore quelli fra i suoi amatissimi sudditi, i quali, dedicatisi alle professioni non meno utili di quelle delle armi, sono diventati con profondi e lunghi studi l'ornamento dello stato, ovvero hanno con le dotte loro fatiche giovato grandemente al regio servizio ed al comun bene; fra i quali gli fu caro di pregiare in guisa particolare coloro che hanno conseguito un nome glorioso nella carriera del pubblico insegnamento. (Vedi il proemio alle reali patenti del 29 ottobre 1831.)

A tale uopo istituiva e fondava l'ordine civile di Savoia, composto unicamente di *cavalieri*, i quali deggiono essere nazionali, od avere acquistato nei regii stati ragione per esservi inscritti; e ne commetteva l'esame alle persone istesse che trovansi più impegnate a conservare l'istituzione in tutto il suo splendore (RR. PP. del 29 ottobre 1831, art. 1 al 4.)

Quest'ordine civile non deve eccedere il numero di 40 e viene conferito dal Re giusta il regio decreto del 16 novembre 1850.

1. Ai primarii impiegati del regio governo che avranno eseguito qualche atto od opera di alta amministrazione;

2. Agli scienziati, ai letterati, ed agli amministratori, i quali avranno composto e pubblicato con la stampa nei regii stati, o con suo beneplacito fuori di essi, qualche opera importante;

3. Agl'ingegneri, architetti ed artisti che siansi resi celebri con lavori di distinto merito;

4. Agli autori e pubblicatori di qualche scoperta di gran conto e vantaggio, ed a coloro che avranno dato alle scoperte da altri fatte tale perfezionamento, che per l'utilità sua si accosti al merito della primitiva invenzione;

5. Ai professori di scienze o lettere, ed ai direttori di pubblici stabilimenti di educazione, che chiari per dottrina, ed avendo pubblicato qualche utile scrittura, abbiansi procacciata, col loro magistero o governo della gioventù, gloriosa fama.

A tenore dell'articolo 6 delle citate regie patenti, colui che aspira alla decorazione dell'ordine deve rassegnare al Re la sua dimanda ed i titoli sui quali l'appoggia per mezzo della segreteria di Stato per gli affari interni; e se l'oggetto di questa dimanda trovasi compreso in una delle cinque categorie sopra mentovate, essa è rimandata allo esame di un consiglio, creato dal Re frai membri del medesimo ordine, composto di sette cavalieri, e preseduto da quello fra essi dal Re a tale uopo nominato.

Nella parte che impone l'obbligo agli aspiranti alla decorazione di rassegnare al Re la loro domanda ed i titoli, fuvvi provvisto con

decreto regio del 1 ottobre 1850; ond' è che lo statuire sul merito degli aspiranti spetta al consiglio, il quale deve prendere informazione:

1. Sui titoli del chiedente in conformità delle surriferite disposizioni;

2. Sulle qualità sociali e sui principii morali e politici di esso (art. 7).

Raccolte queste informazioni, deve il consiglio prendere partito sulla domanda, ballottandola in modo segreto, e l' atto verbale deve esprimere quale sia stata la divisione dei voti nel mandarsi la cosa a partito (art. 8) (1).

Il parere del consiglio ed il risultamento dei voti viene quindi per mezzo del ministro dell' interno rasseguato al Re per ricevere la sovrana determinazione, e comunicarla al consiglio ed all' aspirante (art. 2. del citato regio decreto del 1 ottobre 1850).

Incarico dello stesso ministro è di far estendere il diploma di nomina e presentarlo alla regia firma; poscia ricevere il giuramento da prestarsi dal novello cavaliere, di essere fedele al Re ed obbediente alle leggi, di rispettare la decenza ed i buoni costumi nelle sue opere, e di non professare alcuna massima contraria alla fede cattolica romana ed ai principii della monarchia (art. 10).

Godono i cavalieri dell'ordine civile di Savoia del favore di essere ammessi alla corte del Re, e dell'onore del saluto militare, siccome i cavalieri di S. Maurizio, e dell'ordine militare di Savoia (art. 11).

Sono inoltre ad essi cavalieri attribuite le pensioni seguenti, cioè: dieci di lire 1,000; dieci di lire 800; venti di lire 600. Vengono esse concedute dal Re con brevetti spediti dalla segreteria di Stato per gli affari interni, dovendo i fondi essere versati nella tesoreria dell' azienda economica dell' interno e portati nel suo bilancio (art. 12 e 13) (2).

Dichiara in fine che tutto ciò che appartiene all'ordine civile di Savoia è compreso nelle attribuzioni della segreteria di Stato per gli affari interni (art. 12) (3).

---

(1) Questa decorazione consiste in una croce di oro piena, smaltata in azzurro, caricata di uno scudo di forma tonda, il quale da un lato presenta la cifra del fondatore, e dall' altro la seguente scritta: AL MERITO CIVILE, 1831. Questa croce sarà attaccata al lato sinistro del vestito con un nastro listato di una banda di colore azzurro fra due bande bianche (art. 3 e 4).

(2) I registri dell' ordine e le domande per le ammissioni, i documenti all' appoggio, le informazioni, i pareri del consiglio e le sovrane determinazioni vengono riposti nella segreteria di stato (interno) e dappoi trasmessi ai regii archivii di Corte (art. 16).

(3) I diplomi ed i brevetti delle pensioni non saranno assoggettati al pagamento di diritto o di spesa di sorte veruna (art. 14).

ORDINE DELLA CORONA D' ITALIA.

Nella prospera felice ed avventurosa circostanza di essersi consolidata, mercè l'annessione della Venezia, la indipendenza d' Italia, il magnanimo Re Vittorio Emanuele, determinò di consacrare la memoria di questo gran fatto con l'istituzione di un nuovo ordine cavalleresco, destinato a rimunerare le benemerenze più segnalate, tanto degl'italiani che degli stranieri, e specialmente quelle che riguardano direttamente gli interessi della nazione.

Quindi di moto proprio, ed in virtù delle sue regie prerogative, con decreto del 20 febbraio 1868, sanzionò le disposizioni seguenti.

Art. 1. È istituito un nuovo ordine cavalleresco, che si denominerà *Ordine della Corona d'Italia*, del quale dichiariamo Gran-Mastri Noi ed i Nostri successori al trono d' Italia.

Art. 2. Il nostro primo segretario pel gran magistero Mauriziano sarà il cancelliere di quest'ordine, pel cui conferimento tanto i ministri segretari di stato, quanto il nostro primo segretario suddetto, seguiranno le norme finora praticate per l'ordine dei santi Maurizio e Lazzaro.

Art. 3. La divisa dell'ordine consta di una croce patente di oro ritondata, smaltata di bianco, accantonata da quattro nodi di amore, caricata nel centro di due scudetti di oro, l'uno smaltato di azzurro colla corona ferrea in oro, l'altra con l'aquila nera spiegata, avente nel cuore la Croce di Savoia in ismalto.

La croce penderà da un nastro rosso, tramezzato da una doga bianca della dimensione di due ottavi della larghezza del nastro.

Art. 4. L'ordine è diviso in cinque classi:

di Gran Cordoni, il cui numero non potrà eccedere i sessanta;
Grandi Ufficiali.. id. centocinquanta;
Commendatori... id. cinquecento;
Uffiziali .... id. duemila;
e Cavalteri, il cui numero rimarrà indeterminato.

Art. 5. I cavalieri porteranno la croce appesa all' occhiello.

Gli uffiziali la stessa croce con rosetta al nastro.

I commendatori avranno la croce di maggior dimensione appesa al collo.

La divisa di grandi uffiziali sarà una stella di argento ad otto raggi, a cui è accollata la croce, e la croce di maggior dimensione appesa al collo.

La divisa dei gran cordoni consisterà nella croce appesa ad una gran fascia da portarsi a tracolla da destra a sinistra, ed in una stella di argento da portarsi sulla parte sinistra del petto, entro la quale campeggerà uno scudo smaltato di azzurro colla corona ferrea in oro, e coll' iscrizione VICTORIUS EMANUEL II REX ITALIAE MDCCCLXVI

in caratteri d'oro su fondo bianco. Lo scudo sarà sormontato dal l'aquila nera spiegata colla Croce di Savoia nel cuore.

Art. 6. Le dimensioni ufficiali delle decorazioni dei vari gradi sono le seguenti:

Croci di cavaliere e di uffiziale, trentacinque millimetri;

Croci di commendatore, di grand'uffiziale e di gran cordone, cinquanta millimetri;

La stella dei grandi uffiziali sarà del diametro di sessantacinque millimetri;

Quella dei gran cordoni di ottanta millimetri.

Art. 7. Si renderanno ai decorati di questo ordine, come a quelli dei santi Maurizio e Lazzaro, gli onori militari: ai cavalieri di gran croce, ai grandi uffiziali ed ai commendatori, come agli uffiziali superiori dello esercito; agli uffiziali e cavalieri, come agli uffiziali inferiori.

Art. 8. Sarà privato della decorazione chiunque, per un fatto legalmente accertato, abbia mancato all'onore o propugnato interessi antinazionali.

Mandiamo il presente decreto per osservarsi in ogni sua parte da chiunque cui spetti, e registrarsi alla corte dei conti e presso la segreteria del gran magistero dell'ordine dei santi Maurizio e Lazzaro.

Il presidente del consiglio dei ministri ed il ministro di Stato, nostro primo segretario del gran magistero Mauriziano, sono incaricati della esecuzione del presente decreto, che sarà munito del sigillo dello Stato, pubblicato ed inserto nella raccolta degli atti del governo (1).

---

(1) Avremmo voluto qui esporre le disposizioni contenute nel regio decreto del 19 aprile 1868, che regolano la materia delle precedenze tra le varie cariche e dignità in modo conforme all'ordinamento presente del Regno d'Italia; ma ciò sarebbe stato un inoltrarci in un dettaglio estraneo al nostro scopo; ne basti di averlo semplicemente enunciato, potendo i nostri lettori riscontrarlo nella collezione delle leggi.

ARTICOLO LXXIX.

I titoli di nobiltà sono mantenuti a coloro, che vi hanno diritto. Il Re può conferirne dei nuovi.

ARTICOLO LXXX.

Niuno può ricevere decorazioni, titoli o pensioni da una potenza estera senza l'autorizzazione del Re.

Osservazioni. — « Ognun conosce, dice il Balbo, nel dotto suo libro *della monarchia rappresentativa*, che l' eguaglianza e la democrazia perfetta sono il sogno di molti europei, e sogno, molto più caro ad essi che non la repubblica. L'essere tutti ricchi ad un modo è sogno allettante, che quando lo vediamo fallire, molti si appigliano al sogno quasi equivalente di esser tutti ad un modo poveri. Ed allettante pure è l'altro sogno di essere tutti nobili, cioè nati del paro; a cui supplisce parimenti il sogno di essere tutti ignobili od ignoti. Ma sinceramente è egli possibile l' adempimento di nessuno di questi due, od anzi di questi quattro sogni in Europa? — Tutti ricchi è evidentemente impossibile, perchè non vi son terre nè capitali, nè nemmeno operosità per tutti all' infinito. Non è possibile stabilire l'uguaglianza, se non per compensazione, togliendo agli uni ciò che si vuol dare agli altri; e questo è il sogno frequente e naturalissimo degli ultimi. Ma è egli possibile ad adempiersi anche questo? È egli possibile che i ricchi, i quali hanno pure fra le mani quel gran mezzo di operosità che è la ricchezza, che hanno il mezzo di trarre a sè, o se si voglia così dire, di comprare e corrompere molti poveri e separarli dai loro compagni, si lascino spogliare? Molte prove se ne son fatte da sessant'anni in qua: ma niuna è riuscita finora ad altro se non talora a spostare le ricchezze dall'uno all'altro individuo, dall'una all'altra famiglia, o tutt'al più dall'una all'altra classe vicina; ma in somma, il risultato, non che essersi prodotta l'eguaglianza delle fortune, io crederei che ne sia nata forse maggiore ineguaglianza, e che dalle fortune massime alle minime, da un Rotschild ad un proletario presente, siavi più differenza che non fosse dai maggiori signori d'Europa al nullatenente dello scorso secolo. Nè l'avvenire dà, a parer mio, più probabilità di uguagliar le fortune; e quella avvenire sarà sufficientemente tranquillo, e le fortune rimarranno all' incirca come sono ne' paesi dove le successioni divise si vanno equilibrando colle nozze; ovvero avremo rivoluzioni, e fra esse ognuno sa che le fortune si equilibrano peggio che mai.

« Questa dell'eguaglianza o ineguaglianza probabile delle fortune in Europa è una gravissima quistione, la quale, non che poche pagine, vorrebbe un libro ad essere trattata bene, in mezzo alla tanta varietà d'opinioni che ne sono al presente. Ma non potendola trattar qui se non incidentemente, mi contenterò per forza di dirne la mia opinione, diversa forse da tutte le altre, aggiungendovi appena un cenno delle mie ragioni principali ed abbandonandole poi in primo grado alle meditazioni di coloro che non isdegnano la contemplazione dell'avvenire, ed in appello allo sperimento dei posteri. — Io rigetto non solamente quei sogni de' comunisti e dei socialisti, i quali sono derisi da ogni mente assennata; ma non partecipo nè alle speranze nè ai timori di coloro che prevedono in un avvenire più o meno vicino uno sminuzzamento indefinito della proprietà e delle fortune.

« Non è dubbio che le leggi di successione prevalenti ora dappertutto tendono a dividere e suddividere le fortune. Ma primamente le nozze tendono a ristabilirle in ogni famiglia quali erano all'incirca prima di quelle divisioni; perchè i ricchi si congiungono coi ricchi, e le spose riportano in parte ciò che fu esportato dai fratelli.

« Tuttavia, se non vi fossero che proprietà territoriali, forse che questo compenso non basterebbe, e che quelle proprietà continuerebbero a suddividersi, come veggiamo essersi incominciato. Ma qui sta il punto principale della quistione. Nello stato presente, e più in quello prevedibile delle nazioni progredienti, la maggior parte degli assi famigliari non consistono nè consisteranno nella proprietà territoriale od immobile, ma nella mobiliare e capitalizzata. Succederà in Francia, in Germania, in Italia, e via via, ciò che succedette molti secoli fa in Firenze, in Genova, in Venezia; che le fortune capitalizzate supereranno di gran lunga le territoriali, che queste saranno, per così dire, un lusso pei ricchi. Ora è qualità inerente, e necessità delle fortune mobiliari o capitalizzate, di accumularsi immanchevolmente nelle mani dei più industriosi in tutt' i tempi; ma è qualità, è necessità, è immanchevolezza dei tempi più civili, più progrediti nelle industrie, che i veri industriosi vi sieno in minor numero via via, appunto perchè l'industria progredita richiede via via più abilità e operosità, due qualità che son sempre di pochi. — Di nuovo io tronco le dimostrazione, gli esempii, gli svolgimenti, e conchiudo che le fortune potranno essere bensì meno fisse, meno durevoli nelle famiglie, perchè non sempre nasceranno o si educheranno figliuoli industriosi; ma che in ogni generazione considerata da sè le fortune saranno nell'Europa avvenire non meno e forse più disuguali che non nella presente. Non è assolutamente se non un mezzo solo, o piuttosto un solo caso, una sola condizione nazionale, in che

si possono conservare, non dico uguali, ma meno disuguali le fortune; ed è il caso, la condizione dell' America, come fu delle nazioni primitive, quando si ha dinanzi a sè un territorio indefinito, cioè capace di dieci o venti volte quella nazione, capace di dar campo alla coltivazione ed all' industria indefinite per parecchie generazioni crescenti. Adamo Smith, colui che disse e fece nella scienza economica da lui fondata più assai che non i suoi successori o commentatori tutti insieme, disse già che la condizione più felice delle nazioni non è mica quella delle nazioni cresciute al loro sommo, ma quella delle nazioni crescenti che vi tendono. Ed io pure non feci qui se non un commento, o piuttosto il sommario del commento che i fatti vanno aggiungendo a quell' ammirabile precisione del creatore della scienza.

« Ma se non si possono agguagliare le fortune, si agguaglieranno almeno le classi, sperano e dicono alcuni. Quel resto di medio evo, quell'aristocrazia, quella nobiltà, quei titoli così urtanti nella civiltà presente si faranno sparire del tutto; i secoli fecero sorgere, fanno crescere, faranno universale la democrazia: noi tocchiamo al giorno di quel trionfo. — Intendiamoci bene, altro è titoli, altro è aristocrazia, ed altro nobiltà. I titoli, caduti nell'opinione, si possono far cadere a un tratto del tutto con un articolo di legge; e l' aristocrazia si può far sparire, se non per sempre, almeno per qualche tempo, forse per secoli, nelle costituzioni; ed è tanto guadagno per chi l' aborre: ma della nobiltà è forse più difficile. L' aristocrazia, è un potere politico distinto che si può ordinare o no nelle costituzioni; e i titoli non sono se non un segno arbitrario e talora un resto di quel potere; ma la nobiltà non è un potere che si possa dare o tòrre dalle leggi; è una distinzione data dall'opinione superiore alle leggi, è non altro che *notabilità*, parola sinomina, originaria ed anzi identica di *nobiltà*. Dico che questa notabilità o nobiltà, non solamente non può essere tolta da niuna legge o costituzione, ma nemmeno da niuna rivoluzione, a chi l'abbia acquistata o da sè, o dal padre, o dagli avi, o dai meriti, o dal caso, o dagli stessi demeriti illustri. Le origini della nobiltà non sono tutte belle, dicesi; e dicesi molto bene: ma anzi sono quasi tutte brutte: vengono molte dalle oppressioni. Non dovrebbero essere illustri, non dovrebbero serbarsi nella memoria se non i benefattori della patria; ma pur troppo fu, è, e sarà sempre l' opposto; insieme coi benefattori e più di essi restano famosi gli oppressori grandi e piccoli; e pur troppo la fama, l'illustrazione, la notabilità o la nobiltà, trasse, tragge, e trarrà sempre a sè l'attenzione degli uomini, e siffatta attenzione fu, è, e sarà sempre un mezzo di farsi innanzi nelle cose pubbliche, un vantaggio del nobile o notabile. Possono sorgere tempi eccezionali in che tali notabilità sieno anzi svantaggio; e vedem-

mo tali tempi in Francia, e li vediamo forse in Italia. Ma quanto a Francia, l'eccezione è già finita, e già si è venuto a' tempi soliti, alla stima usuale anzi esagerata della nobiltà; e coloro che conoscono per relazioni o per soggiorno quel paese, ne potrebbero trovare innumerevoli esempi nelle cose pubbliche e private di colà. Ma un solo e massimo può bastare per tutti. Che cosa fece Luigi Napoleone presidente della repubblica francese ultra-democratica, se non la nobiltà, il nome storico od anzi eroico di lui? Oh democratici del secolo presente! Voi siete pur simili a quelli di Roma e di Atene, che maledicendo esaltavano i loro nobili, che al giorno del trionfo democratico si facevano capi i Pisistrati ed i Giulii. Mutano i secoli, mutano le civiltà, ma non muta la natura, o se vogliate, la debolezza umana: sia vizio o pregiudizio, è necessità della limitatissima mente umana, è necessità dei popoli nelle elezioni, di scegliere sempre tra coloro già designati alla loro attenzione dalla notabilità o dalla nobiltà.

« Oltrechè qui ricorre una osservazione corrispondente a quella che facemmo sulla ineguaglianza futura delle fortune europee. Non solamente sopravvive dai secoli passati molta nobiltà europea, ma il secolo presente ed i futuri ve ne fanno e faran nascere una nuova ogni dì. In America, dove dall'acquisto dell'indipendenza in qua non sorsero nei settantacinque anni scorsi nè grandi rivoluzioni nè grandi guerre nazionali, non poterono sorgere grandi notabilità civili o militari, non rimangono gloriosi nè distintissimi se non i nomi dei pochi fondatori. All'incontro in Europa, in questo moltiplicarsi di rivoluzioni, di potenze politiche usurpate, di guerre grandissime ed eroiche, si moltiplicano, si annullano le une sopra le altre le glorie, le illustrazioni, le notabilità o nobiltà: abbiamo i resti della nobiltà antica, non tolti di mezzo dall'opinione, perchè non si possono toglier di mezzo dall'attenzione dei popoli i nomi di coloro che illustrarono la storia delle nazioni; ed abbiamo poi le nobiltà diverse della storia da noi veduta, la numerosa nobiltà dei tempi dell'Imperio, e quella stessa più rara dei tempi successivi. Ed abbiamo oramai un'intiera nobiltà, una classe o casta, come la vorrete chiamare, di principi e dinastie sbalzate dal trono nel commercio, nella circolazione, per così dire, universale delle classi. Fate pure quel che vorrete cogli statuti, colle leggi, colle decisioni democratiche, non torrete di mezzo, non ridurrete all'oscurità, all'uguaglianza, i nomi delle Case di Francia, di Savoia, di Sassonia e dei Napoleonidi; non quelli dei Soult, dei Ney, dai Massena, dei Nelson e dei Wellington, e nemmeno quelli quantunque oscurati dei Montmorency, dei Toledo, dei Giron, dei Colonna, dei Visconti, e degli Sforza. Non v'è che un modo a tòrre di mezzo costoro dall'attenzione attuale o possibile de' posteri, è quello di spegnerli nel senso di Machiavello e

degli altri scrittori del medio evo, cioè ammazzare tutti costoro, tutti quelli che portano tali nomi. Peccato che non sia modo adattato nè forse possibile nella presente civiltà; che non possa passare dai desiderii all'atto. — Vi si provarono Robespierre e compagnia, e non vi riuscirono! Vorrete, saprete voi fare più che non quegli eroi della democrazia distruggitrice, saliti all'onnipotenza governativa e legislativa? Non sono pugnali, non sètte che possano arrivare a ciò: non vi sarebbe che l'opinione universale; e l'opinione v'è contraria, quanto più è universale, quanto più è popolare.

« Ed ora, se sia veramente impossibile, come noi lo crediamo, il tòr di mezzo l'ineguaglianza delle fortune e delle notabilità in Europa, non ci resta a vedere altro che in questo: se con tali ineguaglianze sieno possibili le repubbliche in Europa: io non lo credo. Non già che l'eguaglianza perfetta sia necessaria alla forma repubblicana. Se fosse, non vi sarebbero mai state repubbliche; e ne furono con grandi ineguaglianze delle democratiche. Ma delle aristocratiche si sa e si conviene da tutti che elle furono la peggiore forma di governo, la tirannia di molti; e si sa delle democratiche che elle caddero tutte quante nella tirannia di uno. E questi due pericoli, anzi immanchevoli destini, sono quelli appunto che si vogliono e debbono evitare, quelli ad evitare i quali s'inventò dalla società progredita la forma rappresentativa. E questi due pericoli, o destini, sono quelli che io dico molto più facilmente evitabili colla monarchia rappresentativa, che non nella rappresentativa repubblica, e massime in Europa; dico, che in Europa, stabilite (se si potessero) le repubbliche, si cadrebbe in un pericolo continuo, in una serie di rivoluzioni, che ricondurrebbero alle monarchie, forse rappresentative, o fors'anche assolute; e che tant'è risparmiare questa serie fatale, che ritorna al medesimo punto.

« Immaginiamo stabilita la repubblica in qualunque degli Stati già monarchici europei. Ma che dico immaginiamo? Guardiamo solamente, chè il caso è succeduto, è presente, è flagrante, è splendido d'insegnamenti. Appena stabilita la repubblica democratica francese, sorse in essa, e sorgerebbe in qualunque altra un primo pericolo della democrazia estrema, infima, inammessibile in niuno ordinamento di stato, la democrazia de'sogni socialisti e comunisti. Nè serve dire che queste due pazzie non pullulano tuttora in questo o quell'altro popolo europeo; pullulerebbero, appena stabilita qualunque repubblica democratica, e già accennarono pullulare dovunque sorse, non che il fatto, ma la minaccia delle repubbliche; il baccanale dei socialisti e dei comunisti è il sèguito naturale, la coda obbligata di tutti i trionfi democratici, simile a quella che teneva dietro ai trionfi antichi. Alla

domane della vittoria del popolo grasso, ed anche del minuto vennero e verran sempre i Ciompi. Ma lascio questo primo pericolo; perchè io credo che come è avvenuto in Francia così avverrebbe presso a tutti gli altri popoli europei rivolti a repubblica, che tal pericolo sarebbe breve e prontamente vinto, che dappertutto la civiltà presente si rivolterebbe contra esso, non si lascerebbe vincere da queste estreme e scandalose inciviltà.

« Vengo al pericolo più lungo, più duraturo, come in Francia, così in qualunque altro popolo la imitasse; prendo le repubbliche ipotetiche future a quel punto, in quella condizione, dove si trovò la Francia dopo e dove si trova oggi ancora. Appena stabilita la repubblica e superato il pericolo di giù, subito sovrastarono e sovrasterebbero pericoli di su, numerosi, potenti, complicatissimi: 1° le dinastie cacciate e pretendenti; le quali se moltiplici, fanno molte parti pugnanti tra sè, dilanianti la repubblica; se una sola, una parte tanto più potente: 2° queste parti, tanto più accanite in quanto che naturalmente illegali, aventi per iscopo la distruzione della legalità repubblicana, e tuttavia spacciantisi, credentisi quasi legali, perchè si spaccia nelle repubbliche, e massime nelle nuove, che vi è illimitato il diritto di pensare ognuno dello stato ed operarvi a proprio talento, illimitata la libertà: 3° i resti delle fortune e delle notabilità superiori, le quali, offese dalle nuove repubblice democratiche, e minacciate di peggio dalla democrazia infima, tendono naturalmente a disimpacciarsi dall'una e dall'altra, e restituire un ordinamento qualunque, dove sia riconosciuto il fatto della loro superiorità, e riconosciuto il diritto o almeno l'inevitabilità di questo fatto. E non solamente le fortune e notabilità offese e minacciate si diffondono allora nelle parti, le penetrano, le afforzano delle loro ricchezze e dei loro nomi illustri e seguiti dal popolo stesso, e più dal più basso; ma talora, od anzi (come siamo autorizzati a credere dagli esempi non di Francia sola, ma di tutta Europa del 1848, sempre si riuniranno in un grande e prepotente partito restauratore. Sorto ed instaurato il quale, più non resta disputa, se non di ciò che si restaurerà: ed allora o si restaurerà alcun chè che non sia la repubblica, e tanto valeva non farla; anzi valeva meglio non perdere il tempo e le pene a ciò messe; ovvero si starà in pericolo continuo di restaurazioni, finchè dureranno le dinastie cacciate, e le parti di esse sostenute dalle fortune e dalle notabilità oppresse e minacciate, cioè per moltissimo tempo di necessità, per tutto il tempo prevedibile da qualsiasi mente ardita a prevedere.

« Tutti questi pericoli così evidenti in Europa non esisterebbero, non esistono in America; e perciò vi dura la repubblica da settantacinque anni. Nè si può prevedere, come vi sorgerebbero; ondechè non si può prevedere se o quando vi finirà la repubblica.

Forse quando le popolazioni vi sieno stivate come in Europa, quando quel continente settentrionale contenga un 150 milioni di abitanti, quando sieno passati altri tre quarti di secolo avvenire, sarà difficile mantenere colà l'eguaglianza delle fortune, o almeno quella che vi supplisce, l'eguaglianza nella possibilità di farsene una ciascuno operoso. E forse allora questa ineguaglianza, anche sola basterà a porre in pericolo, e far finire anche quella repubblica. — Ma perchè le condizioni esterne di quel grande ed isolato Stato porgono molte minori occasioni di notabilità; e perchè il pericolo che ne vien da queste alle repubbliche sembra meno reale ma è solamente men materiale, ed è più potente; perciò mancando esso a quella repubblica, ella può sperare una durata anche più lunga. — All'incontro, in Europa dove sono grandi ed accumulati tutti quei pericoli, in Europa dove non che scemare moltiplicheranno tra le guerre e le rivoluzioni prevedibili, in Europa dove basterebbero le grandi illustrazioni militari a porre in pericolo qualsiasi repubblica, queste sono e saranno, per ogni tempo prevedibili, difficili a sorgere, difficilissime ad ordinarsi, impossibili a mantenersi; non saranno se non eccezioni effimere e terribili, che sarebbe stoltezza, o piuttosto delitto contro la patria, non evitare (1).

ARTICOLO LXXXI.

Ogni legge contraria al presente Statuto è abrogata.

Osservazioni.—Se ella è massima che le leggi posteriori derogano alle anteriori dettate sopra affari particolari e materie speciali, prudente divisamento fu però sempre quello di formalmente sancire l'abrogazione di ogni legge contraria allo statuto, che forma la legge fondamentale del Regno, la quale consacra i principii moderatori delle relazioni fra' poteri dello Stato tra essi, e le rispettive loro attribuzioni, non che le relazioni dei poteri medesimi coi cittadini, e di costoro col governo. Sarebbe stato assurdo che lo statuto avesse lasciato sussistere leggi che o fossero in opposizione coi principii di un governo rappresentativo, o che per una meno esplicita dichiarazione di allogazione si lasciassero vive discussioni forensi sul dubbio della efficacia di alcune leggi, se o non comprese, o virtualmente abrogate.

Quindi saggiamente venne dal magnanimo Carlo Alberto stabilito che le leggi contrarie allo statuto rimanessero abrogate.

---

(1) Vedi Balbo, *Della monarchia rappresentativa*, lib. I, cap. 6, § 9.

Disposizioni transitorie

ARTICOLO LXXXII.

Il presente Statuto avrà il pieno suo effetto dal giorno della prima riunione delle due Camere, la quale avrà luogo appena compiute le elezioni. Fino a quel punto sarà provveduto al pubblico servizio d'urgenza con Sovrane disposizioni, secondo i modi e le forme sin qui seguite, ommesse tuttavia le interinazioni e registrazioni dei Magistrati che sono fin d'ora abolite.

Osservazioni. — L'alba di quel giorno che segna un grande avvenimento, da cui un popolo ripete la sua felicità, fu ognora, fin dall'età più remota, e lo sarà sempre, salutata con festeggiamenti.

A conservare ai posteri la grata memoria dell' atto sovrano, che fu il solo che restò saldo fra' tanti sanzionati nell'anno 1848, con la legge del 5 maggio 1851 venne stabilita la *festa dello statuto*, la quale in seguito venne indicata col nome di *festa nazionale*.

Un governo che avvisi ad innalzare ad illustre e degna fama la nazione che regge, che vuole infondere caldamente nei cittadini l' amore della patria, la propria dignità, l' interesse di difenderla, otterrà facilmente queste semprechè voglia persuadersi, che parte della pubblica educazione è l'instituzione di quelle feste che tendono a scolpire nell' animo de' popoli, o le epoche le più fauste della nazione, o le legioni che ne ottennero la vittoria, o quelle pure che segnano i giorni di superate pubbliche sventure.

La forza e la virtù di queste instituzioni ben lo conobbero i legislatori di Roma e di Grecia, i cui popoli tanta gloria e tanta ammirazione riscossero dalla più tarda età; gloria ed ammirazione non peritura. So che molte, e più che molte, erano pure le feste presso quei popoli che troppo di superstizione peccavano, e queste in numero più che straordinario ordinate; ma la superstizione non soffocava punto l' entusiasmo dei cittadini, a grandi e coraggiose azioni sempre pronti quando volevano lo stato della patria e l'onore del popolo animato dai nobili esempii alla posterità tramandati, con pubblica sanzione e con rinnovate pubbliche feste.

Ma si domanderà; e perchè queste instituzioni che reggono popoli liberi, non si riscontrano tra le leggi de' popoli soggetti ad un governo assoluto?... Hanno quelli una patria? no; nessuna patria hanno i popoli del potere assoluto; essi non difendono che il sovrano da cui dipendono. I legislatori di un popolo libero proteggono gli slanci generosi dei cittadini, i nobili sentimenti, e tutto ciò che innalza la dignità dell'uomo; i sovrani assoluti avvisano

generalmente a soffocare le virtù cittadine che hanno vita e forza dalle glorificate azioni degli uomini delle passate età per amore di patria, per rare e sublimi gesta, per utili scoperte, frutto di profondi studii e meditate imprese.

« Quale effetto, diceva MIRABEAU all'assemblea di Francia, quale « effetto non sarebbero atte a produrre delle corone di quercia, di « alloro, di ulivo, distribuite a uomini virtuosi di tutte le arti? Degli « inni composti dai più celebri poeti, cantati da giovani cittadini « e da giovanette vergini accompagnate da quella musica toccante « che desta e diffonde l' ebbrezza nelle grandi assemblee ; dei di« scorsi conformi alle circostanze pronunciati da oratori degni de« gli uomini liberi che verrebbero ad ascoltarli.... ? (1) ».

L'instituzione adunque di queste feste nazionali, lo ripeto, è un talismano il più atto al nobile scopo di eccitare il popolo a spiegare quell' entusiasmo patriottico che ingigantisce i cittadini e le nazioni ; e la virtù di questo talismano ben la conobbero anche alcuni astuti legislatori, onde distrarre il popolo dalle più secrete cose di Stato, ed al fine di non conoscere i lacci della tirannia da cui erano stretti: valga l' esempio della cessata repubblica di Venezia. Tutto era grande in quel governo ; molte e solenni le feste nazionali : sapevano quei legislatori, che per formare cittadini, che sieno veri figli della patria, conveniva por loro sotto gli occhi esempi atti ad infiammare la loro emulazione, e certi quadri valevoli a spingere sino al trasporto l'amore della virtù e della gloria ; ravvisavano essi utile l' accrescere nell' animo di ogni cittadino la venerazione dovuta ai padri della patria, ai genii benefici che l'avevano difesa e tratta da estremi pericoli, ed insieme l' inspirare loro un profondo disprezzo verso quegli uomini vili, ambiziosi e perversi, che avevano abusato del potere per distruggere le leggi fondamentali della società, e dirò meglio del governo.

Quindi precipuo scopo di quei legislatori nel decretare l' instituzione delle molte feste nazionali che presso quel popolo si celebravano, era quello di avvertire quei cittadini che avevano una patria, che tutto in essa si rinchiudeva, e che questa patria che dovevano adorare non era un essere ideale e chimerico, ma che era il cittadino stesso che la formava, egli stesso che la sosteneva (2).

Debbo ripeterlo ai legislatori dei tempi che corrono: simili instituzioni sono i monumenti i più onorifici per quelli che hanno servito la patria, e valgono di potente sprone per quelli che devono ancora servirla ; sono nel tempo stesso i documenti i più autentici della storia patria, i precettori della filosofia e della morale

(1) Vedi MIRABEAU, *Collezione dei discorsi all'assemblea nazionale*. — Vol. I, pag. 14.

(2) Vedi DARU, *Storia della repubblica di Venezia*, vol. III, pag. 76.

che persuadono assai più di tutt'i ragionamenti, e di tutti gli scritti.

Egli è certo, che queste feste, mentre giovano a dilatare i lumi del popolo, gli richiamano in mente quelle illustri e memorande azioni che avevano contribuito al comune bene; per esse unisconsi tutt'i tempi sotto un sol punto di vista; il presente diretto dalla cognizione del passato, tramanda al futuro un carattere nazionale, quel carattere che può solo bastare a salvare una nazione, a perpetuarne le gloriose gesta, consacrandone la memoria con pubbliche popolari festività di tempo in tempo rinnovate. Ecco un potente mezzo di morali riforme, che sfuggir non deve ai moderni legislatori, i quali debbono avvisare principalmente a creare quelle istituzioni che tendono ad una migliore e più patriottica ordinazione del popolo, la prima e la più efficace, e fargli apprezzare quelle più grandi di cui abbisogna per lo immegliamento del suo stato, e nelle urgenti circostanze della patria portarlo con nobiltà di carattere ai più generosi sagrifizii.

ARTICOLO LXXXIII.

Per l'esecuzione del presente Statuto il Re si riserba di far le leggi sulla stampa, sulle elezioni, sulla milizia comunale e sul riordinamento del Consiglio di Stato.

Sino alla pubblicazione della legge sulla stampa rimarranno in vigore gli ordini vigenti a quella relativi.

Osservazioni. — A tali solenni promesse venne senza alcuna remora provveduto con speciali decreti e regolamenti, i quali conservando i più liberali principii, furono in seguito dalle due camere legislative ben ponderati e discussi, e con apposite speciali leggi promulgati, in modo che a completamento dello statuto si hanno a tener presenti le seguenti leggi, cioè:

1. La legge elettorale;
2. La legge provinciale e comunale;
3. La legge sul contenzioso amministrativo;
4. La legge sul consiglio di stato;
5. La legge sulle opere pubbliche;
6. La legge sulla espropriazione forzosa;
7. La legge sulla pubblica salute;
8. La legge sulla pubblica sicurezza;
9. La legge sulla stampa;
10. La legge sulla organizzazione della guardia nazionale.

Ognuno però chiaramente vede, come fra le indicate leggi, e fra lo immenso stuolo delle altre, che ci asteniamo d'indicare, mancasse la più essenziale di esse, quell'appunto che forma la vera base del sistema rappresentativo, cioè la legge che riflette la

responsabilità ministeriale, per la quale quantunque si fosse fin dall' anno 1849 proposto al Re che i *ministri tutti si credevano in diritto di promuoverla, poichè nella responsabilità ministeriale trovavasi la maggior cautela delle popolari franchigie, e perchè essi amavano che la loro responsabilità fosse riputata una realità e non una finzione*, pur tuttavia questa legge non venne mai fatta.

Noi nel corso di questo commentario abbiamo svolto per ben due volte (agli articoli 65 e 67) questa interessante quistione, facendo osservare che la mancanza di questa legge formava una fatale e vitale lacuna nello statuto, e conchiudevamo che la responsabilità ministeriale essendo *la vita del sistema costituzionale*, non deve ulteriormente rimanere, come lo è stata finora, una parola vuota di senso che rende incerte le popolari franchigie, e che apre il campo ad un ministro, che in dispregio dello statuto e dei codici, potrebbe violare e conculcare i sacri diritti e le proprietà dei cittadini. Il ministro è un cittadino come gli altri, e se gli vengono confidati alcuni speciali diritti, non debbono questi essere manomessi in modo alcuno, come suole accadere, con simulati o mentiti pretesti: un ministro in faccia alle camere legislative è obbligato a rendere ragione delle sue operazioni: or chi non vede la necessità di provvedersi alla pubblicazione della legge sulla responsabilità ministeriale?

Noi abbiamo, e ferma fiducia e salda speranza, che questa legge di tanto interesse, sia una delle prime ad essere sanzionata in Campidoglio dall' augusto Principe, senza della quale (in buona fede parlando) il nostro sistema rappresentativo non addiviene che una finzione ed una lettera morta...........

ARTICOLO LXXXIV ed ultimo.

I Ministri sono incaricati e responsabili della esecuzione e della piena osservanza delle presenti disposizioni transitorie.

Dato in Torino a dì 4 del mese di marzo l' anno del Signore 1848, e del Regno Nostro il decimo ottavo.

CARLO ALBERTO

CONCLUSIONE

Il lettore che ci ha fin qui pazientemente seguiti, avrà notato come ai nostri occhi la libertà che riguarda i privilegi nativi dell'individuo stia sopra l'altra che si aggira intorno alla qualità degli ordini politici; e come inoltre siansi da noi con severità messe in piena luce le mende della parte libera, quella che più si pregia di democrazia e di socievole progresso.

In quanto al primo punto, la distinzione fra le due libertà e la preeminenza di grado statuita ne paiono di tanta importanza, che portiamo avviso doversi attribuire i maggiori traviamenti dell'opinione e le infermità che travagliano alcuni popoli liberi, al non avervi sufficientemente badato. Il sommo bene di possedere la libertà di sè stesso non è gustato nè sentito così universalmente che più alte cose confusamente non si appetiscano e dal non soddisfatto desiderio nascono gli scontenti di voler raggiungere altre novità. Dal che prende origine l'agonìa incessante di trovar difettosi gli ordinamenti stabiliti, e l'abitudine di proverbiare ed i congegni e gli uomini di governo; poco pregiando le acquistate franchigie, ed esaltando oltre misura gl' inconvenienti che ne accompagnano il pratico esercizio. Nel paragone che s'instituisce fra la passata e la nuova amministrazione si computano gli aggravii cresciuti, i particolari danni, e si amplificano sopratutto gli errori; ma non si tiene in conto la sicurezza del vivere, nè la restituita dignità del cittadino nello stato. Così abbiamo veduto che a riporre nel dovuto onore il regno di Luigi Filippo di Francia furono necessarie dapprima le angoscie fortunose della repubblica, indi la dittatura.

Ragionando della democrazia credemmo nostro dovere lo insistere sulla mala lega che potrebbe introdurvisi, perchè siamo convinti che questa ritarda più che altro il trionfo terminativo della libertà. Perciò contraddicemmo alle sfrenate teoriche della sovranità e della sollevazione, combattemmo lo spirito di rivoluzione, l'odio contro le maggioranze sociali illegittime, e c'in-

dustriammo di provare che la monarchia non solo è conciliabile col governo democratico, ma che in essa vi sono alcune utilità che per avventura non si trovano nello schietto Stato retto a popolo (1). E se fosse dello argomento nostro ci faremmo quì a denunciare le conseguenze pratiche di tali viziosi premesse, che guastar sogliono il criterio politico negli statuali e nel pubblico, tra cui tiene senza fallo luogo principale lo spirito della opposizione faziosa ed il difetto di prudenza governativa. Dico opposizione faziosa per distinguerla dalla sistematica che sono fra di loro molto diverse. La sistematica non è indegna del politico che si adopera a levar di seggio gli uomini che, per sua sentenza, danno al reggimento politico un pernicioso indirizzo; in tal caso i maggiori interessi vincono i minori e non

---

(1) A questi principii fanno eco i dotti pensamenti di ADOLFO THIERS, manifestati nel discorso pronnnziato il giorno 8 giugno nell'assemblea nazionale di Versailles, in proposito della discussione surta sulla elezione dei principi d'Orléans — Ecco il testo del suo discorso:

« —J'ai accepté ces charges en raisonnant comme je vais vons le dire. Je ne snis pas changé. Voici quel répnblicain je suis: j'ai pensé tonte ma vie au gouvernement que mon pays pouvait souhaiter; et s'il avait été en mon pouvoir de lui donner cette forme de gouvernement, je lni nurais donné le gouvernement anquel j'ai travaillé depuis quarante ans, la forme oonstitutionnelle du gouvernement d'Angleterre. Je trouve qn'on est libre à Washington, qu'on y fait de grandes choses, mais je trouve qu'on est encore plus librs à Londres. Voici pourqnoi. Le gouvernement est placé à une égale distanco des passions d'en haut et de celles d'en bas. Jamais aussi dans aucnn pays et dans aucnn temps le gouvernement n'a été placé dans une région où la raison domine davantage.

« Il faut que les princes qui gouvernent subissent les conseils. S'ils veulent attirer à eux le gouvernement, ils attirent à eux anssi la responsabilité.

« Les princes n'ont pns tous compris cette maxime célèbre que j'ai tonjours adoptée dès ma jeunesse : « *Il faut que les princes veuillent reconnaître que la monarchie dans les conditions modernes ne peut être au fond que le gouvernement du pays par le pays, c'ést-a-dire une république avec un président héréditaire.*

« Je disais il y a qnarante ans: « *Si l'on ne veut pas passer la Manche avec nous, on sera contraint de passer l'Atlantique.* »

« J'ai déploré la grnnde erreur qui a été canse qne les trônes sont tombés trois fois; les deux premières fois il n'y a eu que le trône qui soit tombé, mais il y a dix mois, ce n'est pas le trône qui est tombé, o'est la France. Elle se relèvera, mais à nne condition, o'est que nous serons sages, profondément sages.

è biasimevole chi va in busca di tutte le propizie occasioni per mescolarsi in battaglia. Ma questa oppoposizione non è indiritta contro i fondamenti dello stato, nè contro le sue necessarie appartenenze, mentre la faziosa lascia indietro codesta distinzione e si gloria di un cieco e costante abborrimento contro tutto ciò che è potere costituito. Dond' è germinata la brutta ed ingiusta opinione, la quale considera i settatori del governo quasi altrettanti mercenarii o lance spezzate assoldate, e non ha lodi che bastino per coloro che dell' amministrazione si accampano contraddittori. Folle ed impraticabile dottrina, perciocchè se venga il giorno in cui l' opposizione diventi governo, avrà mestieri pur essa di ministeriali e di aiutatori che gli avversarii potranno a lor posta e con pari giustizia chiamar venduti. Ministeriali ed oppositori, hanno diritto a rispetto uguale, quando dall' una nell' altra parte non si tramutino a capriccio o per non degne cagioni, ed avvi talvolta maggior coraggio e merito a sostenere che a guerreggiare l'amministrazione. *Dove non esiste spirito di governo, la libertà non dura, nè si mantiene l'onore e la potenza nazionale.*

La prudenza che, secondo dice il Botero nella sua ragione di stato, consiste *nel cercare e ritrovare i mezzi convenienti per conseguire il fine*, è il più rilevato segno della prestanza politica, e chi n' è privilegiato in alto grado può dirsi posseder egli tutte quasi le parti dell'uomo di stato. Perocchè il concepire vasti ed ardimentosi pensieri è dato a chiunque possiede immaginativa ricca ed ingegno svegliato; doti che, se volgari non sono, pur men rare volte s' incontrano; mentre il senso della opportunità, il colorare questi disegni e lo scernere il quando ed il come, ed il quando sieno riuscibili e tempestivi, egli è proprio solamente di pochi, così da natura conformati e da lunghi studii e pratica degli affari esercitati. Lo prova il vedere che le mediocrità gonfie, superbe ed altiere si vantano appunto di questa qualità, mentre ne sono le più deficienti, essendochè la giusta estimazione del tempo e delle forze per poterne raggiungere lo scopo, scambiano colla perplessità del deliberare e colla fiacchezza dell' operare,

navigando per acque di cui non conoscono il fondo e non sapendo nè che si vogliono, nè che temano. Questo non è guari il vizio della democrazia, ma sì il suo contrario, cioè l'assenza compiuta di ogni considerazione del possibile. Altro innegabile segno di mezzanità di mente e d'intellettuale rozzezza che si ammanta con girandole e pomposi intronamenti di frasi. Se costoro potessero un per volta e senza detrimento della pubblica amministrazione chiamarsi al governo, essendo a buona fede, costoro in breve tra per la notizia che prenderebbero dei negozii e con l'accorgersi che agevole è il dire, il fare difficile, diventerebbero più saggi. Questo non potendosi, giova lasciare ad essi ampia licenza di sciorre la bocca al sacco e levare i pezzi ai reggitori; con che smaltiscono la parlantina e le loro armi si spuntano.

Il male sta in ciò che le cose non vanno sempre per lo meglio e che, prima del compimento della educazione politica delle classi mediocre e della civile delle moltitudini, sopravvengono i sinistri, e si rompe negli scogli, talune volte per soverchiare di casi, altre per manco di perseveranza e di coraggio in chi timoneggia. Chi sale in alto e perviene ai sommi gradi dello stato deve aspettarsi il fiele della calunnia ed il pane dell'ingratitudine; perciò conviene che egli si cinga di buona corazza e che non lo muovano nè gli schiamazzi del volgo, nè le minacce dei forsennati, perchè, giusta l'avvertimento di Paolo Paruta, *così tosto come l'uomo prende il magistrato, quasi oro posto al cimento del fuoco, fa conoscere quanto egli vale.* (Della perfezione della vita politica.) Nè la sfiducia lo aggeli, nè l'ira lo vinca, attribuendo somiglianti mali alla natura del governo libero, che anzi in ciò questo sta sull'altro in capitale. Imperocchè se la libertà diffonde la calunnia, e tosto e nello stesso modo la smaschera, a rincontro nel silenzio dell'impero dispositivo le bieche accuse serpeggiano con maggiore lentezza sì, ma più profondamente impressionano gli animi e vi lasciano incancellabile memoria. L'alba della giustizia spunta più presto dove parlamenti e stampa levan la voce, ed il popolo è di tutto reso con-

sapevole. Bene ammoniva il Guicciardini che *come il fine dei mercanti è il più delle volte il fallire, quello dei naviganti il sommergere, così spesso di chi lungamente governa, il fine è capitar male*, (Ammonimenti civili n. 6.). E ciò perchè se ingrati sono i Principi; il Popolo è lieve e spessissimo mette in croce gli amici suoi; ma sbollite le passioni, questo riscatta la primiera sconoscenza con venerazione ed amore che supera sovente il valore delle persone esaltate. Il popolo dimentica allora anche le colpe per non ricordare che i meriti; ed inesorabile si mostra soltanto contro chi si lasciò dalle corruttele contaminare; tanto la viltà dei mercati abborre!

Tutto ciò è universalmente vero e approda alle repubbliche di qualsivoglia tenuta ed in qualunque condizione locale. Ma più dovrebbe scolpirsi nelle menti laddove è nimicato e non potente lo stato e la fortuna gira infesta agli uomini liberi. Ivi, oltre la temperanza e gli accorgimenti che debbono maggiormente abbondare, è necessario che meno ardente sia il calore delle parti e più profondo lo spirito di concordia che fa tacere particolari dissensi al cospetto dei pericoli pubblici, i quali sono presenti sempre e non si dileguano, se pure la leggerezza o la consuetudine li fa dimenticare. Ivi più longanimità nell'aspettare, meno fretta nel riformare, annegazione più grande debbono essere le scorte della ragion di stato.

Finalmente a chi introduce o medita nuovi ordinamenti e costituzioni stia fisso nell'animo che le vere e durevoli riforme cominciano dall'individuo, e che le istituzioni più perfette non durano se gli uomini non sono educati all'ossequio dei morali e religiosi doveri. Questa è la base inconcussa delle politiche edificazioni. — Acquistò celebrità il detto di Montesquieu, *essere la virtù il fondamento delle repubbliche*. Vera e bella sentenza, che sarebbe più vera e più bella ancora se fosse applicata universalmente agli ordini liberi, i quali sono dalla integrità, dalla modestia e dall'annegazione felicitati, abbiano essi al colmo della piramide un Re, un Consiglio o un Presidente.

E ricapitolando in breve tutto ciò che abbiamo svolto

in questo statuto, ed esaminando e ponderando tutte le teorie dei pubblicisti, che in materia di diritto costituzionale han proclamato, noi possiamo francamente stabilire per massime fondamentali:

Che il migliore dei governi è quello che rende felice un maggior numero d'individui.

Che quando la costituzione di uno stato assicura a tutti l'uso dei loro diritti, senza permettersene loro lo abuso, ha risoluto il gran problema del contratto sociale.

Che i poteri debbono essere distinti gli uni dagli altri ed equilibrati gli uni con gli altri, e che questo equilibrio, affinchè non divenga una chimera, fa d'uopo di un potere regolatore che lo conservi.

Che il potere legislativo formi le leggi, che il potere esecutivo governi per mezzo delle leggi, e che il potere giudiziario applichi le leggi.

Che le buone leggi sono solamente quelle che van di accordo colla costituzione; che quella sola esecuzione delle leggi è buona ch'è di accordo colle leggi medesime; quella sola è una buona applicazione delle leggi ch'è conforme allo spirito delle leggi.

Che tutto ciò che tende a migliorare la società è virtù; tutto quello che tende al detrimento di essa è delitto.

Che le pene debbono essere proporzionate ai delitti; salutari a colui che v'incorre; utili alla società; ma che se vi sono pene per la colpa, la virtù ha diritto di avere ricompensa.

Che felici sono i popoli, in cui la moderazione è il carattere nazionale, poichè questa virtù è il palliativo del delitto, la madre della pace, la garentia della felicità.

Che una rivoluzione, che dura più di 24 ore, è al tempo stesso un delitto ed una mostruosità politica; come una tempesta, che durasse più di un giorno, sarebbe un fenomeno nell'ordine naturale.

Che se il giorno di una rivoluzione è consacrato alla distruzione ed alla vendetta, il giorno seguente dev'essere destinato tutto intero alla riedificazione ed alla giustizia.

In fine che i popoli abbiano a tener presente la gran massima dettata da un uomo di stato di *essere indipendenti sempre, isolati mai.*

Con tali vedute e con tali principii di eterna giustizia, un governo rimarrà sempre saldo e sempre forte

> . . . . . . **Finchè il sole**
> **Risplenderà su le sventure umane.**

FINE.

INDICE

Introduzione

CODICE POLITICO DEL REGNO D'ITALIA

STATUTO DEL 4 MARZO 1848

Per lo stesso Autore

Manuale pratico pei Giurati e per le Corti d'Assise, contenente la legislazione positiva del Regno italiano, e la giurisprudenza delle Corti di Francia. — Napoli 1860, un Vol. in 8° — prezzo L. 6.

Legge sull'Amministrazione Provinciale e Comunale del 23 ottobre 1859, con note, osservazioni e commenti, e con l'aggiunta di una raccolta di leggi, decreti e regolamenti all' uopo emanati. — Napoli 1864, un Vol. in 8° — prezzo L. 6.

Appendice, contenente l'Esposizione della nuova legge Comunale e Provinciale del 20 marzo 1865, corredata di note, confronti ed osservazioni, e con l'aggiunta di tutte le disposizioni legislative relative alle attribuzioni de prefetti, sottoprefetti, sindaci, consigli di prefettura, consigli provinciali e comunali, giunte municipali ec. ec. Napoli 1866, un Vol. in 8° — prezzo L. 4.

Il Decentramento. lettera indiritta agli onorevoli Conte Ponza di S. Martino e Stefano Jacini. — Napoli 1870, — prezzo L. 1.